

La calidad en la ayuda descentralizada al desarrollo Cinco proyectos en Perú (2004-2015)

CARMEN GÓMEZ-SÁNCHEZ*

ANA MYRIAM SEVA-LLOR

ANTONIO MIGUEL NOGUÉS-PEDREGAL

pp. 137-155

El sistema económico y la escala de valores desde la que se gobierna el mundo es la razón de ser del mantenimiento de la desigualdad entre los territorios y entre los grupos sociales (Gámez Amián, 2008; Medina Avila, 2003). Es un sistema extremadamente violento contra cientos de millones de personas a las que, en el mejor de los casos, se les dificulta sobremanera la posibilidad de mejorar su calidad de vida a través del desarrollo de sus propias capacidades (Sen, 1995; Sen y Nussbaum, 1998). Un sistema que, pese al carácter cíclico de sus crisis estructurales, no se aparta del sendero del liberalismo más ortodoxo, sobre el que camina con paso firme desde los Acuerdos de Washington (Hans-Jürgen, 2004).

Desde finales de la década de los 70 del pasado siglo, la necesidad de ayudar y cooperar en el desarrollo de los países desfavorecidos permea el sistema de valores de la ciudadanía de muchos países occidentales, al tiempo que ha desempeñado un importante papel en su política exterior (Oxfam Intermon, 1996; Marín González, 1992; Sotillo Lorenzo, 2014). España no fue una excepción (Villena, 2017; Francesc, 2016). Sin embargo, en el contexto de un Estado tan descentralizado como España (Gómez Rivas, 2002) y con fuertes tensiones territoriales (Gómez Barrutia, 2009; Tezanos Tortajada, 2018), las diferentes administraciones públicas han entendido sus acciones en el exterior como una afirmación de sus espacios de autonomía, gestionando la cooperación internacional como si de su propia política exterior se tratara y promocionando su propia imagen e

* C. Gómez-Sánchez. Doctora en Antropología Social y Cultural por la Universitas Miguel Hernández. Profesora Asociada de la Universidad Cardenal Cisneros en Madrid e Investigadora del grupo de investigación Culturdes de la Universitas Miguel Hernández.

Corre-e: carmen.gosan@gmail.com

A. M. Seva-Llor. Doctora en Enfermería por la Universidad de Murcia. Profesora Asociada de la misma Universidad en las Maestrías de Salud, Mujer y Cuidados y de Gestión de la Calidad en los Servicios de Salud.

Correo-e: anamyriam.seva@um.es

A.M. Nogués Pedregal. Doctor en Antropología Social. Profesor Titular del Departamento de Ciencias Sociales y Humanas e Investigador principal del grupo de investigación Culturdes en la Universitas Miguel Hernández.

Correo-e: amnagues@umh.es

identidad más allá de su territorio (Carmelina, 2015; López Gómez, 2018). Una acción de ayuda al exterior que se engloba en la categoría de cooperación descentralizada y que refiere específicamente a la ayuda que gestionan entes públicos, como las comunidades autónomas, diputaciones provinciales, ayuntamientos, consejos insulares, cabildos y las federaciones de municipios (Agost Felip *et al.*, 2013; Romero, 2012). Una descentralización que, según los actores implicados, dificulta la consolidación de una estrategia de armonización entre el Estado central y los autonómicos, y muestra, al mismo tiempo, ventajas y desventajas (FEMP, 2014; Noguera Gómez, 2016).

De manera complementaria, la ayuda al desarrollo se ha visto muy condicionada por la creciente hegemonía de unos valores neoliberales que, aprovechando el marco de la crisis financiera de 2008, continuó privilegiando la rendición de cuentas y la justificación del gasto (Boni Aristizábal *et al.*, 2012) frente a estrategias de política fiscal más justas. Esta necesidad de justificar cada paso y la consecuente burocratización de las acciones, alarga *sine die* buena parte de los procesos de desarrollo planteados desde la cooperación descentralizada. En cierto modo, la preocupación por la calidad en la cooperación al desarrollo y la centralidad e importancia que esta adquiere en los procesos de desarrollo, es una derivada tecnocrática de la obsesión del neo-liberalismo más ortodoxo por la rendición de cuentas cuando se trata de cuestiones sociales. Dicho con otras palabras, calidad es el freno ideológico que el neoliberalismo coloca en el centro del terreno de juego solo cuando de lo que se trata es de corregir las desigualdades estructurales que alimentan el régimen global.

La investigación que aquí exponemos, quiso abordar de qué manera la idea de *calidad* complementa la idea de *cooperación*. Para ello se analizaron de manera diacrónica cinco proyectos de ayuda descentralizada al desarrollo que el ayuntamiento de la ciudad de Elche, municipio de la provincia de Alicante en la Comunidad Valenciana (España), ejecutó en Perú durante el periodo 2004-2015.

Precisiones terminológicas

La idea de cooperación supone que todas las partes implicadas en el proceso contribuyen al bien común y colectivo de las personas, y que todas cooperan entre sí bajo el principio de reciprocidad. De acuerdo con esto, cuando en el lenguaje técnico de los proyectos de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) se utiliza el término «beneficiarios» comprende a todas las partes implicadas y no sólo a las que van destinados los fondos en última instancia y que referimos como «destinatarios».

Por su parte, el significado de la noción *calidad* en la CID fue acordado en la Declaración de París (2005) y se mantuvo en los foros de Alto Nivel de Accra en Ghana (2008) y de Busan en Corea del Sur (2011). En la Declaración de París se establecieron los fundamentos de *calidad* y *eficacia* en la cooperación internacional en la gestión de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) (Martínez Martínez y Sanahuja Perales, 2009). El resultado de

los acuerdos políticos convirtió a la calidad en una práctica estratégica que redefinía la relación entre los países donantes y los receptores (Alonso Benito y Jerez, 1998). En esta línea, Varela de Ugarte define calidad como «La propiedad o conjunto de propiedades que permiten diferenciar una intervención de desarrollo respecto de otra en términos de satisfacción de la demanda [...] Los destinatarios serían las personas que demandan cambio social y la satisfacción de la demanda sería la satisfacción de los deseos y aspiraciones de desarrollo de esta población meta» (Varela de Ugarte, 2007:15). Respecto al grado de satisfacción de la demanda, que algunos especialistas denominan «valoración objetiva de la calidad» (Fernández-Baldor y Boni, 2011; Mokate y Saavedra, 2006; Martínez Martínez, 2013b), existen cinco criterios aceptados para la evaluación de proyectos y programas: *pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad* (Alonso Rodríguez, 2012, 2009).

El cuarto Foro de Alto Nivel (FAN) sobre la Eficacia de la Ayuda, conocido también por sus siglas en inglés HLF4 (Busan, Corea del Sur, 2011), se centró en estas cuestiones y realizó un balance de los logros realizados en la década anterior. El mayor resultado del Foro de Busan fue la creación de una nueva plataforma para avanzar en el debate sobre la eficacia de la ayuda: la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (Martínez Martínez 2013a). Esta nueva plataforma cuenta con el apoyo de la OCDE y de todo el sistema de Naciones Unidas, especialmente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (Unfcd).

De manera más concreta, José María Larrú (2013: 63) plantea diez indicadores de calidad de la AOD para medir los avances alcanzados a través de marcos orientados a resultados:

1. La existencia de un entorno favorable para las OSC
2. El papel del sector privado en el desarrollo
3. La transparencia
4. La previsibilidad de la ayuda
5. El control parlamentario a los presupuestos de ayuda
6. La responsabilidad mutua
7. La igualdad de género
8. La calidad
9. La utilización de los sistemas nacionales
10. La ayuda no condicionada.

Cada una de estas áreas tenía asociados objetivos concretos cuyo seguimiento, además, debía ser continuo mediante la elaboración de informes periódicos y de una evaluación más exhaustiva que se previó para finales de 2015, de modo que coincidiera con las negociaciones internacionales sobre el futuro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). De hecho, los cambios en la gestión global del desarrollo desembocan en las reuniones de noviembre de 2015 en París, donde se abordó la Agenda post-2015 que

evaluó los compromisos incumplidos y a la que se le añadieron los aspectos demandados por las organizaciones sociales; todo, con la promesa de que se vean cumplidos en 2030 (Alonso Rodríguez, 2013; Martínez Martínez, 2013b; High Level Panel, 2015). Apenas solo se cumplieron, y parcialmente, algunos de aquellos ocho ODM, de forma que se han reconvertido y ampliado a diecisiete los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) cuya evaluación se revisará en 2030.

Los principales compromisos adoptados en el Cuarto Foro de Alto Nivel, medidos por estos nuevos indicadores son:

Tabla 1

Compromisos del IV Foro de Calidad de Busan (Oxfam Intermon 2012)

Compromiso	Indicador
La cooperación al desarrollo se orientará a resultados que respondan a las prioridades de los países en desarrollo	Grado en que los proveedores de cooperación utilizan los marcos de resultados de los países (criterios concretos aún por desarrollar).
La sociedad civil actuará en un entorno que potencie su participación y su aportación al desarrollo.	Índice de entorno favorable.
Participación y aportación del sector privado al desarrollo.	La forma de medir este compromiso, está todavía por determinar.
Transparencia: la información sobre la cooperación al desarrollo se pondrá a disposición pública.	Medir el grado de cumplimiento de la norma por parte de los proveedores de cooperación.
La cooperación al desarrollo se hará más previsible.	Anual: proporción de ayuda desembolsada durante el ejercicio fiscal previsto por los donantes; A medio plazo: porcentaje de la ayuda cubierta por planes de gasto a futuro aportados a nivel de país.
La ayuda se incluirá en presupuestos que serán sometidos a control parlamentario.	Porcentaje de ayuda asignada que se incluye en los presupuestos anuales aprobados por los parlamentos de los países en desarrollo.
La responsabilidad mutua entre los actores de cooperación al desarrollo se potenciará mediante evaluaciones incluyentes.	Porcentaje de países que realizan evaluaciones conjuntas incluyentes de los avances logrados en la implementación de los compromisos adoptados.
La igualdad de género y el empoderamiento de la mujer se incorporarán en los planes de desarrollo.	Porcentaje de países con sistemas que realizan asignaciones públicas para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, y seguimiento de las mismas.
Instituciones eficaces: se potenciarán y utilizarán los sistemas de los países en desarrollo.	(a) Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (GFP) de los países en desarrollo. (b) Utilización de los sistemas de GFP y de adquisiciones de los países.
La ayuda no estará condicionada.	Porcentaje de ayuda totalmente libre de condiciones.

En los principios de la Declaración de París se advierte que la calidad en una intervención de desarrollo depende de la capacidad de que dicha acción consiga ser sostenible en el tiempo y en los logros obtenidos. Para lograr esto, se considera que el factor humano relacional y la incorporación del factor cultural en los procesos de desarrollo son una condición *sine qua non* para conseguir una calidad mínima en estos procesos.

En este contexto de centralidad de la calidad, el gobierno de España privilegió el cumplimiento de los indicadores de la Declaración de París frente a la cantidad destinada a la AOD (Larrú 2013). La llegada de la crisis sirvió, en parte, como justificación financiera para que en 2010, el entonces presidente, Rodríguez Zapatero, anunciara un recorte del 12 por ciento de la AOD (Gómez Gil 2013). Una política de recortes que, por supuesto, no se restringió a la AOD, sino que tuvo y tiene aún unos efectos devastadores en el bienestar de la ciudadanía y en el aumento de los niveles de pobreza y de las desigualdades sociales (Cavero Gómez 2013).

El caso de Elche

Con un sistema de ayuda al desarrollo muy sujeto a situaciones geopolíticas y financieras muy ajenas al ámbito local, y en un contexto en el que las administraciones públicas españolas encuentran difícilmente el camino de la armonización, ¿cómo una ciudad que ronda el cuarto de millón de habitantes se convierte en un referente al gestionar hasta el 1 por ciento de la AOD a nivel estatal?

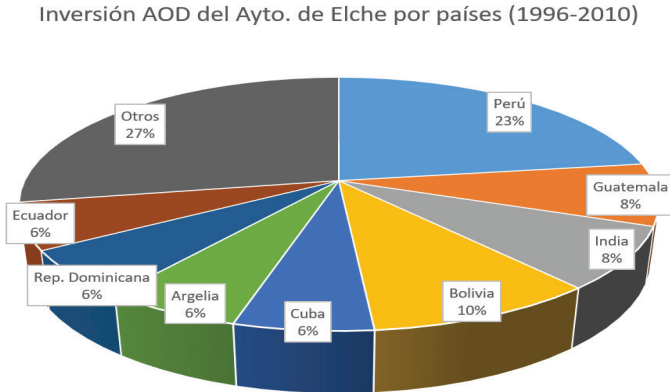
Desde la constitución, en 1996, del Consejo Local de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Elche (Clcde) hasta que en 2004 se propuso la evaluación *ex-post* (González Gómez 2000), la mayor parte de los proyectos financiados por el ayuntamiento de Elche se ejecutaron en Perú. Una preferencia geográfica que se mantuvo hasta 2011, cuando, con motivo de los recortes presupuestarios, comenzó a descender la partida presupuestaria municipal de AOD en toda España (Alonso 2012; Gómez Gil 2013).

El gráfico 1 muestra que Perú destacaba en el reparto de la ayuda al desarrollo financiada por el ayuntamiento de Elche. Así, por ejemplo, en 2010 se aprobaron 29 proyectos por un total de 854.000 euros y el 21 por ciento tuvo como destino Perú. En 2011 se redujo la partida presupuestaria de las subvenciones en forma drástica (71.053 euros, 15 proyectos), pero el 30 por ciento se ejecutó en Perú. El ejercicio presupuestario de 2012 mantuvo la línea descendente y registró la última convocatoria de subvenciones con un presupuesto total de 13.000 euros destinados a dos países fuera de España y 3 proyectos dentro del municipio ilicitano³; no obstante, Perú sigue siendo el país para el que más fondos se solicitan en las convocatorias de desarrollo municipales.

³ Relativo a Elche, localidad de la provincia de Alicante, España, o a sus habitantes (N.E.).

Gráfico 1

Países destinatarios de la AOD en el periodo 1996-2010



Fuente: Ayuntamiento de Elche

Metodología

En esta investigación, realizada entre 2001 y 2015, se llevaron a cabo numerosas entrevistas en profundidad y un detallado análisis de contenido de las actas de los cinco proyectos evaluados, así como de las reuniones mantenidas con los beneficiarios de los mismos. Toda la información se sistematizó desde 2001 para subrayar el carácter sincrónico que necesita cualquier investigación científico-social.

Los proyectos seleccionados para realizar esta investigación sobre la *calidad, evaluación e impacto* generado por la AOD municipal ilicitana, fueron gestionados por cuatro ONGDs ilicitanas con diferente perfil y con proyectos repartidos entre distintos puntos de la geografía del país andino:

1. Proyecto «Desarrollo Integral de las comunidades quechuas de la Cordillera Negra en el Departamento de Ancash». Fue gestionado por las ONGD Anawim en Andes Negros (Ancash) y Anawin-España, y tuvo como destinatarios a las poblaciones de Carhuamarca, Taullispampa, Shonca, Jimbe (Chimbote).
2. Proyecto «Desarrollo de Infraestructuras básicas del asentamiento urbano marginal San Francisco de Paula (Arequipa)». Fue gestionado por Tarpurisy Anawin-España y tuvo como destinatarios a la población del barrio marginal del Arenal (Arequipa)
3. Proyecto «Acción multisectorial para la promoción de derechos y protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan». Fue gestionado por Cesip (Centro de

Estudios Sociales y Publicaciones) de Perú y la ONGD Solidaridad Internacional, y tuvo como destinatarios a niños y niñas entre 8 y 16 años que trabajaban en los Mercados Mayoristas de Lima: La Victoria, Comas y Collique.

4. Proyecto «Albergue juvenil – internado Casa Hogar Elvira Velasco en Chimbote (An-cash)». Fue gestionado por MapaynMundi-España y MapaynMundi-Perú, y tuvo como destinatario a la población rural, la mayor parte indígena de etnia quechua.
5. Proyecto «Mejora de las condiciones alimentarias para las familias del distrito de Santa Rosa». Fue gestionado por Manos Unidas (España) y el Centro de promoción y Desarrollo Rural (Ceproder) de Cuzco y la ONGD Manos Unidas en Santa Rosa (Cuzco). Los destinatarios fueron pertenecientes a la población rural, muchos de ellos indígenas, aunque no fue un proyecto específico dirigido a los pueblos originarios.

Se realizó una evaluación *in situ* de los proyectos en fase de realización para disponer de los datos. El acceso al campo fue el resultado de una evaluación *ex-post*, en la que se obtuvo información a partir de historias de vida, entrevistas y actas de los distintos grupos de trabajo (González Gómez 2000).

Criterios de Calidad

- *Pertinencia*: es una noción que refiere a la utilidad y su empleo conduce a la toma de decisiones de alto nivel sobre la continuidad o finalización de un proyecto, considerando las prioridades del país receptor y las prioridades de la organización donante.
- *Eficacia*: se ocupa de la medida en que se han alcanzado o esperan alcanzar los objetivos específicos en función de los recursos empleados.
- *Eficiencia*: es una medida de la productividad del proceso de ejecución y plantea hasta qué punto los resultados alcanzados derivan de una utilización eficiente de los recursos financieros, humanos y materiales.
- *Impacto*: a diferencia de la eficacia, que es un criterio que indica únicamente los efectos positivos de las partes implicadas en los objetivos específicos, el impacto es un concepto más amplio, pues incluye tanto las consecuencias positivas como negativas, hayan sido o no previstas.

Variables seleccionadas en el Enfoque de Capacidades (ECs)

- *Impacto cultural*: refiere a la forma en la que el desarrollo del proyecto afecta a la cultura local, en la medida que sea.
- *Viabilidad*: el análisis de la viabilidad de un proyecto de desarrollo implica algo más que simplemente preguntar si ha logrado contribuir a los objetivos marcados. Es

también importante indicar si es probable que los impactos positivos continúen después de que la ayuda externa haya finalizado. Esta perspectiva a diferencia de las cuatro anteriores, se plantea a más largo plazo.

- *Equidad de género*: si el proyecto contribuye a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres a medio o largo plazo y si permite el acceso sostenible y equitativo de género a los servicios e infraestructuras que plantea el proyecto.
- *Aspectos socio-culturales*: tiene en cuenta si el proyecto ha contemplado las normas y actitudes socioculturales locales y de la población autóctona. Si el proyecto favorece una distribución más equitativa del acceso y los beneficios.
- *Medioambiente*: si el proyecto es respetuoso con el entorno y contempla el respeto o mejora de las condiciones medioambientales en el contexto de su desarrollo.

Recomendaciones de calidad propuestas en los foros de Alto Nivel

- *Apropiación*: la calidad depende del liderazgo que tienen los destinatarios para hacer efectiva la definición e implementación de las acciones y estrategias de desarrollo que se llevan a cabo en las intervenciones. Se debe tener en cuenta que el grado de apropiación define el grado de participación y vinculación de los actores destinatarios en los diseños y acciones.
- *Alineación*: propone comenzar los procesos a partir de lo que tienen y proponen los colectivos que forma la población meta, así se valoran sus activos, el conocimiento local y en definitiva se respeta su identidad cultural.
- *Armonización*: en los proyectos e intervenciones resulta determinante tener en cuenta el entorno, haciéndolo compatible con otros procesos de desarrollo, creando sinergias y favoreciendo la coordinación entre los actores.

Todos estos criterios, variables y recomendaciones, aportan información objetiva sobre la calidad durante el proceso de desarrollo y del impacto entre la población destinataria.

Resultados

Los indicadores que mantuvieron un elevado nivel de cumplimiento en los cinco proyectos fueron la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, viabilidad, medioambiente y equidad de género. En el proyecto desarrollado por la ONG MapaynMundi, algunos de los indicadores como aspectos socio-culturales, la sostenibilidad, apropiación o armonización mantuvieron una puntuación significativamente por debajo de la media, a diferencia del resto de proyectos analizados.

1. Proyecto «Desarrollo Integral de las comunidades quechuas de la Cordillera Negra» ONGD Anawim

En sus comienzos en el año 2004

Hasta el 2004, el proyecto se consideró pertinente, debido a las condiciones de insalubridad, desnutrición infantil y afecciones por leishmaniasis que se daban entre la población destinataria.

Respecto a la *eficacia* es importante subrayar que este proyecto se planteó como puntual y de carácter anual. Sin embargo, las comunidades vecinas de la primera población observaron sus beneficiosos efectos, por lo que solicitaron a la entidad peruana responsable del proyecto (Anawim Perú) ser la siguiente población donde se aplicara. Otras comunidades se unieron en los años siguientes, prolongándose el proyecto durante 7 años más, con efectos muy positivos, incluso no previstos en su diseño. Así, la *eficacia* resultó ser mayor a la esperada.

Entre los impactos no previstos en los proyectos presentados originalmente estuvo el aumento considerable de la autoestima de los habitantes de las comunidades, puesto que las poblaciones beneficiarias durante el proceso asumían gran responsabilidad en la ejecución y evaluación de las acciones y resultados. Tal fue el nivel de apropiación del proyecto en su primera fase, que el desarrollo de las siguientes etapas se extendió a muchas comunidades durante la última parte de su desarrollo en 2005.

Se observó un buen alineamiento entre las partes, puesto que la organización local (Anawim Perú) estaba formada por algunos miembros de las comunidades. El diseño del proyecto partió desde las necesidades y la realidad de la población receptora, lo que incluyó, entre sus efectos, el cumplimiento de alguno de los ODM, como la reducción de la mortalidad infantil y la mejora de la salud materna.

El respeto a la cultura local, en la que se mantuvieron los hábitos y costumbres de la población, su lengua y relaciones, garantizó el éxito y ampliación de este proyecto; el respeto a la diversidad cultural fue un valor que garantizó acciones de calidad y sostenibilidad.

Seguimiento en el año 2010

En 2010, el ayuntamiento de Elche decidió no continuar financiado este proyecto a pesar de las consideraciones positivas de la evaluación realizada en 2004.

Asimismo, en 2008 la ONGD Anawim España también dejó de considerarlo entre sus prioridades. Decidió no presentar de nuevo esta propuesta hasta no mejorar la calidad de su diseño técnico y obtener una implicación mayor del socio local (Anawim Perú). La organización española, progresivamente se fue profesionalizando en el diseño y evaluación de los proyectos y en la gestión de sus relaciones con los socios locales. Por su parte, la organización local Anawim Perú se disolvió en 2008 porque su presidenta emigró al extranjero

y ella centralizaba toda la gestión y responsabilidad de los proyectos de la entidad. La Junta de Anawim Perú, apoyada exclusivamente en su figura, no presentó la suficiente madurez para continuar con la gestión de los proyectos. En los últimos años, la organización se había centrado exclusivamente en este proyecto en particular y ningún miembro de la junta (la mayoría profesores de centros educativos locales), asumió la figura de su presidenta y sus responsabilidades.

En aquél momento, la población de los distintos puntos de la Cuenca Altoandina de los Andes Negros, en los que se desarrolló el proyecto durante más de 7 años, mantenía la sostenibilidad prevista.

Durante el período 2010-2015

Anawim España no retomó su trabajo en la cuenca altoandina de Ancash, ni identificó ninguna organización dispuesta a hacerlo, a pesar de haberlo intentado y de sus muchos efectos positivos. Los antiguos integrantes de Anawim Perú mantuvieron su trabajo como docentes al margen del proyecto en las poblaciones de la Cordillera Negra. Las poblaciones, sin embargo, mantuvieron durante este tiempo los aprendizajes y beneficios del proyecto, a pesar de no disponer de financiación.

Resultados globales

El modelo exitoso del proyecto en estos pueblos, sin duda, se debió al acentuado carácter de apropiación de la población local, que garantizó la sostenibilidad de las acciones.

2. Proyecto «Desarrollo de Infraestructuras básicas del asentamiento urbano marginal San Francisco de Paula (Arequipa)». ONGD Anawim en Arequipa

En sus comienzos en el año 2004

Sobre la *apropiación* cabe decir que la población del Barrio de San Francisco estuvo implicada desde la fase de identificación de necesidades, diseño de reconstrucción, ejecución del proyecto, evaluación posterior de las acciones llevadas a cabo, cumpliendo así con los objetivos previstos.

La *eficacia, eficiencia e impacto* se mostraron de manera clara durante la evaluación; no solo se cumplieron los objetivos y resultados propuestos, sino que, una vez inaugurado el barrio, se superaron, identificando una gran calidad en las acciones llevadas a cabo y las actitudes positivas en la población receptora, producidas como resultado de la ejecución del proyecto.

La *pertinencia* no plantea dudas entendiendo que es un contexto muy vulnerable, precario, amenazado y arrasado por circunstancias climatológicas y sísmicas imprevisibles, en las que a partir de la ejecución se plantearon nuevas expectativas, incluso más allá de los objetivos del proyecto.

Los *impactos* previstos se alcanzaron sin dificultad mejorando el nivel de vida de la población, tanto en términos sanitarios como sociales, estableciéndose mejores espacios no solo familiares sino también comunitarios.

Seguimiento en el año 2010

El ayuntamiento de Elche no mantuvo ninguna relación con este proyecto una vez finalizado y justificado técnica y económicamente.

La ONGD Anawim España, tampoco, una vez concluida su ejecución, volvió a realizar ningún proyecto con su homóloga local ni con la población receptora.

La organización local Tarpurisun mantuvo relación con la población del departamento de Arequipa en general, pero su relación con la población receptora del proyecto se circunscribió exclusivamente a la realización de este. Posteriormente a la fase financiada por el ayuntamiento de Elche, la entidad continuó sus acciones en el Departamento de Arequipa, donde mantuvo su sede, con acciones que se dirigieron a la reconstrucción total del barrio del Arenal. En 2010 desapareció, pero según los testimonios recogidos la organización cumplió su cometido y compromiso con los vecinos de dicho barrio.

La población receptora mantuvo una buena cohesión vecinal a raíz del desarrollo del proyecto, si bien no se plantearon nuevas acciones.

Durante el período 2010-2015

El barrio mantuvo en buen estado todos los edificios y viviendas reconstruidas, así como pervivió una asociación vecinal desde la que se articularon los asuntos y la comunidad del Arenal. No se produjo ningún nuevo movimiento sísmico relevante desde 2001 hasta ese momento, pero se presumía que las viviendas tenían mejor calidad, además de mantenerse en buen estado. El comedor vecinal-centro social tenía múltiples servicios que aportaron al vecindario un espacio de encuentro y diálogo positivos para la convivencia y la creación de la buena interacción de las personas y sus familias, según las necesidades de cada momento.

Resultados globales

El proyecto realizado mantuvo las características propias de un proyecto de *calidad*: la población receptora se apropió de él durante todo su desarrollo y se realizó con armonización teniendo en cuenta su entorno y haciéndolo compatible con lo previsto por Tarpurisun y los vecinos del barrio del Arenal. Sin embargo, no fue un proyecto en el que el donante pudiese alinearse con otros proyectos financiados en la región o con otros co-financiadores internacionales.

3. Proyecto «Acción multisectorial para la promoción de derechos y protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan». ONGD Solidaridad Internacional en Lima

En sus comienzos en el año 2004

La organización local, Cesip realizó el diseño del proyecto de manera conjunta y participativa con la población receptora, de manera que esta fue una parte importante en todo el desarrollo de las acciones.

La *eficacia, eficiencia e impacto* no se pudieron valorar de manera significativa por la fase de desarrollo en la que se encontraba el proyecto durante la evaluación.

El proyecto, resultó ser *pertinente*, porque el contexto del trabajo de niños, niñas y jóvenes, mostró de manera significativa la precaria situación laboral de estos y su corta edad para desarrollar trabajos físicos como los que realizaban, en horarios muy dispares, y cuyo contexto invitaba a «perdersé» en vicios y marginalidad que ni siquiera para un adulto resultaban admisibles.

Seguimiento en el año 2010

El ayuntamiento financió una fase posterior, dando continuidad a las acciones que se plantearon y manifestó que los resultados recogidos tras las acciones posteriores incluso se acercaron al cumplimiento del objetivo general: reducción y supresión de la explotación infantil y juvenil, y prevención de la marginalidad entre menores.

La ONGD Solidaridad Internacional desde esta primera fase mantuvo contacto con la organización local Cesip y continuó desarrollando otras fases de este proyecto, e incluso otros no presentados en la convocatoria de subvenciones ilícitas, ampliándolas e implicando a las autoridades peruanas en las acciones llevadas a cabo. Se estrecharon los vínculos, cohesión y trabajo en conjunto; pues tal y como se previó en la evaluación de 2004, ambas organizaciones comparten la visión y misión que define sus prioridades.

La organización local Cesip se convirtió en una organización local, sólida y madura que confirmó las características identificadas en la evaluación de 2004. Contaba con un equipo de trabajo horizontal, bien organizado y profesional, que mantuvo una relación directa y proactiva con la población receptora y las autoridades de su país, procurando implicar a las partes en cada fase de su intervención.

En cuanto a la población receptora en estos años, acompañados y tutelados por Cesip, las familias de los niños, niñas y jóvenes aumentaron su capacidad de liderazgo, apropiándose progresivamente en todas las fases del proyecto inicial, que se prolongó manteniéndose activo, con objetivos más ambiciosos y alcanzables cada vez.

Durante el período 2010-2015

Cesip durante esos años mantuvo la misma línea de trabajo e implicó a las autoridades locales, regionales e incluso en 2013 consiguió que prosperara una ley sobre la prohibición

explícita del trabajo infantil, pasando a formar parte de muchos trabajos contratados y consultados desde el gobierno central peruano.

Resultados globales

Este proyecto demostró a lo largo del periodo de ejecución una *eficacia* relevante, en la que tanto el donante, la ONG, la organización local Cesip como la población receptora asumieron sus compromisos y se produjo una apertura a las formas de participación de todos los actores en el proceso de rendición de cuentas y en el acceso a la información veraz y completa sobre este y los resultados esperados en la intervención. Cesip mantuvo abiertas las mismas líneas de trabajo, muchas de ellas fortalecidas, autogestionadas, sostenibles y con fondos disponibles para su continuidad.

4. Proyecto «Albergue juvenil – internado ‘Casa Hogar Elvira Velasco’»

ONGD MapaynMundi en Chimbote (Ancash)

En sus comienzos en el año 2004

Este fue un proyecto *pertinente* pues se ajustaba a las prioridades del donante; *eficaz* al alcanzar más del 80 por ciento de los objetivos previstos y *eficiente* pues se habían alcanzado los resultados con los recursos previstos.

El *impacto* resultó importante, porque el hecho de que jóvenes, sobre todo mujeres procedentes del ámbito rural, estudiaran, resultó innovador en sus comunidades, incorporando y fomentando la inquietud de muchas mujeres rurales quechuas en el programa.

Este proyecto, a priori, parece haber tenido una dependencia económica importante, puesto que necesitaba de fondos externos para su mantenimiento. En principio, no era un proyecto sostenible, por lo que, tras el periodo inicial, se recomendó a la entidad algunas acciones para darle sostenibilidad a lo que se pretendía fuera un programa global a largo plazo.

Seguimiento en el año 2010

El ayuntamiento de Elche, mantuvo durante varios años la financiación en distintas convocatorias a esta ONGD para este y otros proyectos vinculados a la misma población meta. En este caso, como probablemente ocurrió con los anteriores, no se observó un alineamiento significativo con las estrategias institucionales y políticas del país de destino, si bien es cierto, que todos los proyectos financiados por esta administración, respondieron a las prioridades sectoriales o geográficas recogidas en las bases de cada convocatoria.

La ONGD MapaynMundi España demostró la creciente evolución e incremento en su partida destinada a la ejecución de proyectos con impacto a lo largo de su historia.

La organización Local MapaynMundi Perú mantuvo una relación directa y prácticamente exclusiva con su homóloga española, rozando la dependencia extrema en todos los sentidos (económico, gestión etc.). Las acciones y proyectos ejecutados desde esta organización se realizaban con pleno conocimiento de la realidad del terreno, pues miembros de las comunidades donde operaba eran parte de la organización peruana. Así, los niveles de apropiación y corresponsabilidad estuvieron presentes en las acciones desempeñadas.

La población receptora mantuvo un perfil similar al de los proyectos anteriores. Se comprobó que la primera promoción de estudiantes becados en el internado Casa Hogar formó el primer grupo de jóvenes profesionales procedentes de zonas rurales y urbanas marginales con estudios superiores o profesionales; inclusive se dio la primera mujer profesional universitaria procedente de una zona rural, lo que tuvo un gran impacto dentro de la población, en primer lugar, por el hecho de ser mujer y por la finalización de estudios superiores, que sin el proyecto llevado a cabo no hubiera sido posible.

Durante el período 2010-2015

En ese lapso se comprobó la continuación de los efectos ya identificados en la evaluación de 2004 y la incidencia de las recomendaciones realizadas tiempo atrás.

Resultados globales

Los proyectos de MapaynMundi tuvieron una buena repercusión entre la población destinataria y presentaron un impacto positivo entre las familias que solicitaron incorporarse a los programas formativos, de becas y capacitación de adultos. Esto supuso un paso importante para el objetivo general de la entidad sobre «reducir la pobreza en la cuenca altoandina del Departamento de Ancash».

A partir del año 2010, coincidiendo con la reducción de los fondos, las dos asociaciones homólogas cortaron sus relaciones. La organización peruana, fruto de la escasez de recursos y exigencias mal planteadas por su socio español, se reinventó como organización, eliminando lazos con este y, a partir de entonces, mantuvo los proyectos en la región de Chimbote e incluso ampliados, pero la financiación ya no procedía de las entidades españolas o de su antiguo socio, sino de convenios con las municipalidades y financiadores peruanos. Esto favoreció los procesos de apropiación e incorporación de variables de calidad que anteriormente no se tenían en cuenta.

5. Proyecto «Mejora de las condiciones alimentarias para las familias del distrito de Santa Rosa». ONGD Manos Unidas en Santa Rosa (Cuzco)

En sus comienzos en el año 2004

Respecto a la *eficiencia*, cabe señalar que, aunque se logró alcanzar algunos resultados según lo previsto en el diseño, la población de la microcuenca de Santa Rosa presentó

algunas limitaciones que condicionaron el ritmo de su desarrollo. Si bien se presentó buena voluntad en la comunicación y trabajo conjunto en las fases del proyecto, la escasa experiencia y falta de formación técnica y desarrollo de capacidades supuso que la *eficacia* del proyecto se viese mermada o ralentizada; los sistemas de producción agropecuaria no manifestaron una alta diversificación de cultivos y se observó falta de cohesión comunitaria.

Se demostró necesaria la inversión en tecnología para llegar a un mayor número de familias, identificadas en el proyecto, así como también madurar el proceso de participación comunitaria a nivel técnico. No obstante, se detectó una buena implicación entre la población receptora y la organización local.

El *impacto* se comenzó a observar en la mejora de la salud y nutrición de la comunidad, en el aumento de la productividad, en la motivación de los agentes de desarrollo social del área y en la implicación de la población en los procesos, y sobre todo en la preservación y refuerzo de la identidad cultural y étnica de las comunidades por la metodología de trabajo empleada, centrada en la organización campesina.

Respecto a la *viabilidad*, por ser un proceso social joven, se previó que este proyecto sería sostenible, dada la gran implicación de la población en todas sus fases, pero que habría que ver la evolución real de la organización.

La apropiación y alineamiento con las políticas locales y nacionales del país, así como con las prioridades y necesidades comunitarias, apuntaron a que el deterioro, tras la ocupación de Sendero Luminoso en esa zona, fuese encarado como parte de la experiencia para hacer de las comunidades locales una región cohesionada, caracterizada por el cuidado de su propia identidad cultural.

Seguimiento en el año 2010

El ayuntamiento de Elche no previó ninguna acción de alineamiento o acuerdo con otras administraciones con las que se cofinanció el proyecto, teniendo en cuenta que este no suscitó dudas o conflictos significativos durante su ejecución. De nuevo, se hizo evidente la necesidad de unificar esfuerzos con otras entidades cofinanciadoras de proyectos comunes con el fin de poner de manifiesto la mutua responsabilidad y armonización de acciones de los donantes.

La ONGD Manos Unidas mantuvo su afinidad con la organización local, habiendo colaborado ya en otras ocasiones, donde ya se conocían y estaban establecidas las líneas de *eficacia* y los procesos que garantizaban el éxito de los programas que se plantearon entre ambas partes.

La organización local Ceproder era, al comienzo del proyecto, una asociación formada en su mayor parte por miembros procedentes de las comunidades destinatarias, motivados

e implicados en los procesos de desarrollo, de cuyo éxito se apropiaron de manera determinante. Con el paso de los años se convirtieron en una entidad profesionalizada, donde la acción participativa con las comunidades receptoras, continuó siendo una premisa en sus trabajos, como garantía de los procesos de apropiación, armonización y alineación con las ONGDs donantes, y autoridades, dotando de *calidad* y *eficacia* a las acciones desarrolladas.

La población local, una vez finalizado el proyecto mantuvo una relación activa y directa con Ceproder, haciendo extensivos los resultados del proyecto e incorporándolo a nuevas comunidades, conservando como denominador común el beneficio global de estas y los procesos participativos de la población destinataria.

Durante el período 2010-2015

Se constató que, a pesar de la reducción de los fondos procedentes de donantes externos, como la casi totalidad de las ONGDs, la entidad siguió presente y activa en la región de Santa Rosa. Buscaron formas de financiación nacional, impulsando los convenios con las municipalidades y las administraciones regionales y, sobre todo, implicando más a la población receptora en las necesidades comunitarias.

El impacto de las acciones de la entidad se redujo, dejando la esperanza de que terminados los peores años de recesión, las relaciones interinstitucionales, especialmente las mantenidas con los grupos políticos, fuesen el foco principal para la financiación y desarrollo de la comunidad.

Resultados globales

Durante el tiempo de financiación, no se ha producido armonización de la AOD por parte del donante, pues no se han coordinado y realizado seguimiento de los proyectos cofinanciados con otros donantes, como es el caso de este proyecto.

Conclusiones

En este texto se ha querido mostrar la AOD desde la perspectiva descentralizada del ayuntamiento de Elche durante el periodo 2004-2015 a partir del análisis y estudios diacrónicos de cinco proyectos de desarrollo ejecutados en Perú.

El Clcde es el articulador del desarrollo municipal y cuenta con la aprobación y el consenso de los actores implicados (financiador, partidos políticos, ONGDs ilicitanas y sociedad civil). Es una plataforma desde la que se ha gestionado la AOD del municipio desde su origen en 1996 hasta el presente.

Esta gestión de la Ayuda, como se aprecia en la descripción y análisis de los cinco estudios de caso, mantuvo efectos positivos en lo referente a *calidad*, *eficiencia*, *cohesión*

de cooperación al desarrollo con las prácticas locales en cada uno de los proyectos estudiados. Se perfila que la calidad del diseño de un proyecto es un requisito para considerar la pertinencia de su gestión y desarrollo. A partir de este punto, tiene sentido avanzar o replantear qué se pretende obtener con la intervención.

Esta manera de afrontar y entender la AOD convirtió la gestión ilicitana en un referente para otras administraciones descentralizadas, la mayoría en el País Vasco, durante varios años (Alonso 2012; Agost Felip *et al.* 2013; Gil-González 2001), tanto por su articulación interna como por los efectos que generó a partir de sus acciones en la ciudadanía ilicitana y en la de los pueblos destinatarios.

La Concejalía de Cooperación del ayuntamiento de Elche mantuvo un creciente compromiso económico y político durante años, y demostró que los espacios de diálogo e interacción entre los actores implicados son vitales para que la ciudadanía se apropie del proceso de desarrollo.

El análisis de los cinco estudios de caso deja constancia que la gestión de *calidad* en la AOD no depende exclusivamente de cuestiones presupuestarias. La capacidad de decisión de los beneficiarios y de las personas destinatarias directas de las ayudas son los que deben ser los que decidan, apropien, responsabilicen y, en definitiva, autogestionen sus propios procesos.

Tras el análisis de los cinco casos estudiados, se puede afirmar que la Cooperación al Desarrollo en el municipio de Elche incorporó una serie de conocimientos y prácticas legitimadas que lleva implícita la experiencia descentralizada. A pesar de los errores cometidos e intereses políticos implicados que modularon a su conveniencia la AOD, el modelo ilicitano de gestión fue un modelo de articulación destacable y positivo. Los resultados por casos permiten concluir que las comunidades estaban bien dispuestas a incorporarse activamente en proyectos que desarrollaban beneficios para su comunidad. Por lo general, la parálisis de las acciones parecen explicarse en la suspensión de los apoyos externos, la ausencia de una alineación significativa por parte del donante con las estrategias institucionales y políticas del país de destino o, en el menor de los casos, por la ausencia de liderazgos locales que pudiesen mantenerlos en funcionamiento.

El seguimiento de estas experiencias no pudo continuar, no solo porque el propio ayuntamiento cesó en su actividad en el Perú, sino también por la falta de financiamiento que trajo la crisis que asoló el ya maltrecho sistema nacional español de I+D, lo que impidió al equipo investigador cruzar de nuevo el Atlántico.

Referencias bibliográficas

Agost Felip, María Raquel, Ana María Fuertes Eugenio, Isabel Giménez García y Grisela Soto Personat

(2013). *Cooperación descentralizada pública : introducción, enfoques y ámbitos de actuación*. Castellón: Universitat Jaume I, Servei de Comunicació i Publicacions.

Alonso, Ángeles (2012). «Análisis de la Cooperación Descentralizada : ¿fin de ciclo, cambio de paradigma o política de recortes?», en Pablo Martínez, Corina Mora y Ignacio Martínez ed., *Políticas coherentes para una ciudadanía global* (Anuario Social Watch 2011, edición española), pp. 107-12, Madrid: Editorial 2015 y Más.

Alonso Benito, Luis Enrique y Ariel Jerez (1998). «Hacia una politización del tercer sector», en Ariel Jerez, ed., *¿Trabajo voluntario o participación? : elementos para una sociología del Tercer Sector*, pp. 209-55. Madrid:Tecnos.

Alonso Rodríguez, José Antonio (2009) *Financiación del desarrollo: viejos recursos, nuevas propuestas*. Madrid: Fundación Carolina.

Alonso Rodríguez, José Antonio (2012). «La evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo», en *Presupuesto y gasto público*, n° 68, pp. 239-55.

Alonso Rodríguez, José Antonio (2013). «Algunas consideraciones sobre la agenda post-2015», en *Dossieres EsF*, n° 11, pp. 29-34.

Boni Aristizábal, Alejandra, Jordi Peris Blanes, Miriam Acebillo Baqué, Rose Mary McGee et al. (2012). «Los discursos sobre «accountability» en el sistema de cooperación al desarrollo español», en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 29, pp. 199-212.

Carmelina, Sánchez-Cutillas (2015). «La política de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat Valenciana: un análisis crítico», en *E-DHC, Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, n° 4, pp. 38-52.

Cavero Gómez, Teresa (2013). «Crisis, desigualdad y pobreza : aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España», en *Documentación social*, n° 166, pp. 255-73.

FEMP (2014). «Informe sobre la cooperación en los municipios y provincias 2014». Madrid.

Fernández-Baldor, Álvaro, y Alejandra Boni (2011). «Evaluación de proyectos de cooperación para el desarrollo. Una contribución desde el enfoque de capacidades», en *Actas del V Congreso de Universidad y Cooperación al Desarrollo*, Cádiz, 6 al 8 de abril.

Francesc, Granell (2016). «La cooperación al desarrollo española en la UE», en *Studia historica. Historia contemporánea*, n° 34, pp. 155-76.

Gómez Amián, Consuelo (2008). «Prosperidad mundial y desigualdad», en Ángela del Valle López ed., *Problemas de la economía mundial en el siglo XXI*, pp. 15-58. Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca.

Gil-González, Diana (2001). «La cooperación descentralizada en la provincia de Alicante». Tesis doctoral. Universitat d'Alacant - Universidad de Alicante.

Gómez Barrutia, Josu (2009). «La España del siglo XXI. Entre el modelo autonómico y el asimétrico», en *Cambio 16*, n° 1983, pp. 18-21.

Gómez Gil, Carlos (2013). «La voladura de la cooperación española. Indicadores para confirmar el deliberado colapso de la política de Ayuda Oficial al Desarrollo», en *Esbozos. Revista de Filosofía Política y Ayuda al Desarrollo*, n° 8, pp. 32-45.

Gómez Rivas, José Vicente (2002). «Algunas notas sobre el proceso descentralizador en la administración española», en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal - Daapge*, n° 2, pp. 1-24.

- González Gómez, Lara** (2000). «La evaluación *ex-post* o de impacto : un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo», en *Cuadernos de trabajo Hegoa = Lan Koadernoak = Working papers*, n° 29, pp. 1-49.
- Hans-Jürgen, Burchardt** (2004). «El nuevo combate internacional contra la pobreza: ¿perspectivas para América Latina?», en *Nueva sociedad*, n° 193, pp. 119-32.
- High Level Panel** (2015). «Stakeholders responses to the HLP 2015 Report». Disponible en <https://www.post2020hlp.org/outreach/outreach-stakeholder-responses-to-the-hlp-report/>
- Larrú, José María** (2013). «La Ayuda Oficial al Desarrollo en la actualidad», en *El rapto de Europa. Revista de Pensamiento y Creación*, n° 23-24, pp. 60-69.
- López Gómez, Carlos**. 2018. «La solidaridad como vía de proyección exterior: la política española de cooperación al desarrollo», en Juan Carlos Pereira Castañares, Adela M. Alija Garabito, y Misael Arturo López Zapico, ed., *La política exterior de España de la Transición a la consolidación democrática (1986-2001)*, pp. 198-215. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Marín González, Manuel** (1992). «La política de cooperación al desarrollo como parte de una política exterior y de seguridad de la Comunidad Europea», en *Información Comercial Española*, ICE, n° 702, pp. 43-50.
- Martínez Martínez, Ignacio** (2013a). «Eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada», en María Raquel Agost Felip, Ana María Fuertes Eugenio, Isabel Giménez García y Grisela Soto Personat, ed., *Cooperación descentralizada pública : introducción, enfoques y ámbitos de actuación*, pp. 71-103. Castellón, Universitat Jaume I.
- Martínez Martínez, Ignacio** (2013b). «Visiones del desarrollo en la agenda post-2015», en *Dossieres EsF*, n° 11, pp. 12-17.
- Martínez Martínez, Ignacio y José Antonio Sanahuja Perales** (2009). «La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España». Documentos de Trabajo, n° 38, Madrid, Fundación Carolina.
- Medina Avila, Luis** (2003). «Antecedentes sobre la desigualdad mundial», en *Oikos. Revista de la Escuela de Administración y Economía*, n° 16.
- Mokate, Karen Marie y José Jorge Saavedra** (2006). «Gerencia social : un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales». Documentos de trabajo I-56. Washington, D.C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - Indesi.
- Noguera Gómez, Fernando** (2016). «La armonización de la cooperación internacional para el desarrollo de las comunidades autónomas». Tesis doctoral. Universidad Rey Juan Carlos.
- Oxfam Intermon** (1996). «La ayuda oficial al desarrollo : de la inexperiencia institucional a la movilización social», en *Cuadernos de Pedagogía*, n° 249, pp. 20-23.
- Oxfam Intermon** (2012). «Las claves de Busan». Nota informativa de Intermón Oxfam.
- Romero, María del Huerto** (2012). «La cooperación descentralizada pública», en *Dossieres EsF*, n° 5, pp. 13-15.
- Sen, Amartya** (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Sen, Amartya y Martha C. Nussbaum** (1998). *La calidad de vida*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sotillo Lorenzo, José Angel** (2014). «La política exterior y la política de cooperación: paradojas del caso español», en *Comillas Journal of International Relations*, n° 1, pp. 117-31.
- Tezanos Tortajada, José Félix** (2018). «Las tensiones territoriales en España. Crisis históricas y encrucijadas recientes. Contradicciones, convergencias y divergencias sociológicas y políticas», en *Sistema*, n° 251, pp. 7-18.
- Varela de Ugarte, Fernando**, coord. (2007). *La calidad de las intervenciones de desarrollo : fundamentos y herramientas para mejorar el diseño*. Madrid: Cideal/ Eptisa.
- Villena, Miguel Ángel** (2017). *España solidaria: Historia de la cooperación española al desarrollo (1986-2016)*. Barcelona: Gestión 2000.