



ICEI Instituto Complutense
de Estudios Internacionales

La Cooperación de las ONGD Españolas en Perú: Hacia una Acción más Estratégica

Ignacio Martínez
PP 01/07

Resumen

Perú registra uno de los mayores niveles de actividad de cooperación no gubernamental española, determinado por el número de ONGD que trabajan en el país, por el volumen de recursos económicos movilizados, por el porcentaje de ayuda oficial al desarrollo (AOD) canalizado y por la cantidad de administraciones públicas que financian proyectos de desarrollo. Sin embargo, la cooperación no gubernamental española en Perú acusa una serie de restricciones institucionales y organizativas que impiden la obtención de resultados acordes al nivel de inversión, que reducen el impacto de las intervenciones, promueven la canalización de los intereses de los donantes frente a las necesidades de los receptores, inhiben el aprendizaje organizativo e inciden en la desarticulación del tejido social peruano. Estas restricciones son impuestas por los principales determinantes de la cadena de la ayuda: el sistema de financiación, el sistema de rendición de cuentas, la capacidad de gestión de los diferentes actores y su articulación con la realidad local peruana. Como resultado, dichas restricciones dificultan el desarrollo de una planificación estratégica, basada en los principios de armonización, alineación, apropiación, orientación a resultados y mutua responsabilidad, por parte del colectivo de actores implicados y, con ello, el ejercicio de una ayuda más eficaz.

Palabras clave: ONGD, cooperación no gubernamental, cadena de la ayuda, planificación estratégica.

Abstract

Peru is one of the countries that count with a notable presence of Spanish non-governmental cooperation. This is due to the number of NGOs working in the country, the amount of funds, the part of Official Development Assistance (ODA) channelled through NGOs and the number of public administration institutions financing development projects. However, Spanish non-governmental development cooperation in Peru suffers from some institutional and organizational restrictions that impede the achievement of the expected results considering the high level of funding. These limitations reduce the impact of the interventions, promote the channelling of donor interests at expenses of the recipients' necessities, inhibit organizational learning and finally have a negative impact on the Peruvian social fabric. These deficiencies are imposed by the main determinants of the aid chain: the financing and the accountability system, management capacity and proximity to the Peruvian social reality of agents involved in non-governmental cooperation. As a result the development of a strategic planning, based on the principles of harmonization, ownership, alignment, managing for results and mutual accountability principles confronts series difficulties which in turn makes Spanish non-governmental cooperation in Peru ineffective.

Key words: Development NGO, non governmental cooperation, aid chain, strategic planning.

Ignacio Martínez es investigador del Área de Desarrollo y Cooperación del ICEI, sociólogo, especializado en desigualdad, cooperación y desarrollo.

imartine@icei.ucm.es

Este documento de política presenta, de forma abreviada, los principales resultados, conclusiones y propuestas del estudio "La cooperación no gubernamental española en Perú" (disponible en <http://www.ucm.es/info/icei/>), realizado por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales 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, Coordinador del Área 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.



Índice

1.	Introducción	4
2.	Las cadenas de ayuda no gubernamentales	7
3.	El mapa de la cooperación no gubernamental en Perú	8
3.1.	Orientación regional de la ayuda	8
3.1.1.	Distribución regional de la ayuda por tipo de financiación	14
3.2.	Distribución sectorial de la ayuda	16
3.2.1.	Distribución sectorial por tipo de financiación	17
4.	Las ONGD españolas en Perú	19
4.1.	El sistema de financiación: dependencia y atomización	19
4.1.1.	Dependencia financiera	19
4.1.2.	Atomización	20
4.2.	El sistema de rendición de cuentas	20
4.3.	Capacidad de gestión y conocimientos organizativos	21
4.4.	Articulación con el Sur	21
5.	Conclusiones y recomendaciones	23
5.1.	El qué y el dónde: hacia una planificación estratégica	24
5.2.	El sistema de financiación	25
5.2.1.	Autonomía	25
5.2.2.	Coherencia	26
5.2.3.	Coordinación	28
5.3.	El sistema de rendición de cuentas	30
5.4.	Otros elementos	31
	Referencias bibliográficas	34

1. Introducción¹

El presente documento de política presenta de manera abreviada los principales resultados del Estudio elaborado en el 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. Dicho estudio, en su versión íntegra, puede consultarse en la página web del ICEI².

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 com-

portamiento 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

¹ 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.

² <http://www.ucm.es/info/icei>

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 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 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 sus 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 investigación³. En este periodo, estas organizaciones gestionaron el 70,65% del total de los recursos canalizados a través de las ONGD españolas en Perú⁴.

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 tipológi-

³ Una relación completa de las organizaciones peruanas y españolas entrevistadas en el proceso de investigación se puede encontrar en el anexo del Estudio en su versión completa, disponible en <http://www.ucm.es/info/icei>.

⁴ El criterio de finalización del trabajo de campo lo constituyó la saturación de la información.

cos 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 información⁵. 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.

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 refle-

⁵ 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.

xión 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.

2. Las cadenas de ayuda no gubernamentales

El concepto “cadena de la ayuda” hace referencia al marco institucional que define las pautas de relación que, dentro del sistema de cooperación internacional, se establecen en torno a la financiación y al trasvase de recursos en dirección Norte-Sur.

La cadena de la ayuda se compone de diferentes actores, todos ellos clasificados en tres grupos en función de su posición en el sistema de financiación: financiadores, intermediarios y beneficiarios. La cadena de la ayuda, a su vez, está configurada, fundamentalmente, por el sistema de financiación, el sistema de rendición de cuentas, la capacidad de gestión y los conocimientos organizativos de los distintos actores, su legitimidad y su articulación con el Sur.

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 la realidad local de los países del Sur, que poseen los diferentes actores.

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. La principal explicación de estas restricciones y tensiones reside, por encima de todo, en la dependencia de los recursos de los eslabones inferiores y en el sistema de rendición de cuentas, que tienden a concentrar el poder en la toma de decisiones en los eslabones superiores y la responsabilidad en los eslabones intermedios y, fundamentalmente, en los inferiores⁶.

⁶ Sogge, D. (ed.), *Compasión y cálculo*, Barcelona, Icaria, 1998 y *Dar y tomar*, Barcelona, Icaria, 2002.

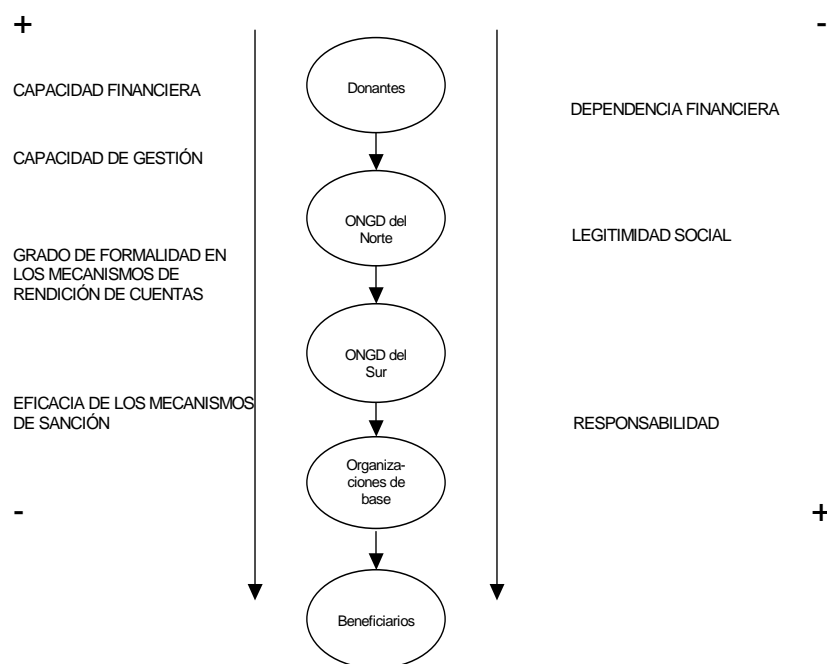
El presente trabajo se centra en un tipo de cadena de la ayuda específico, el de la cooperación no gubernamental, en el que las ONGD son una pieza fundamental en el proceso de canalización de la ayuda. Estas cadenas están formadas, como se observa en la figura 1, por los donantes –públicos o privados–, ONGD del Norte, ONGD del Sur, organizaciones de base y beneficiarios.

Las ONGD, en tanto que eslabones intermedios de la cadena transmiten, pero a la 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 países receptores. Este hecho las sitúa en una posición de doble debilidad e influye, de manera restrictiva, en el resultado de su trabajo.

El modelo de la cadena de la ayuda es importante para comprender como se materializa la cooperación no gubernamental española en Perú, así como para interpretar sus resultados. Sin embargo, en este trabajo no se pretende llevar a cabo una evaluación de impacto y resultados de la cooperación no gubernamental española en Perú, sino analizar los factores institucionales y organizativos que condicionan el impacto, los resultados y la eficacia de la cooperación de las ONGD españolas en Perú.

Figura 1
Las relaciones en la cadena de la ayuda



3. El mapa de la cooperación no gubernamental en Perú⁷

3.1. ORIENTACIÓN REGIONAL DE LA AYUDA

En Perú, entre enero de 2002 y diciembre de 2005⁸, 117 ONGD españolas iniciaron la ejecu-

ción de 667 proyectos de desarrollo por un monto total de 109.087.130 euros. Estos recursos de distribuyeron geográficamente de la siguiente manera⁹:

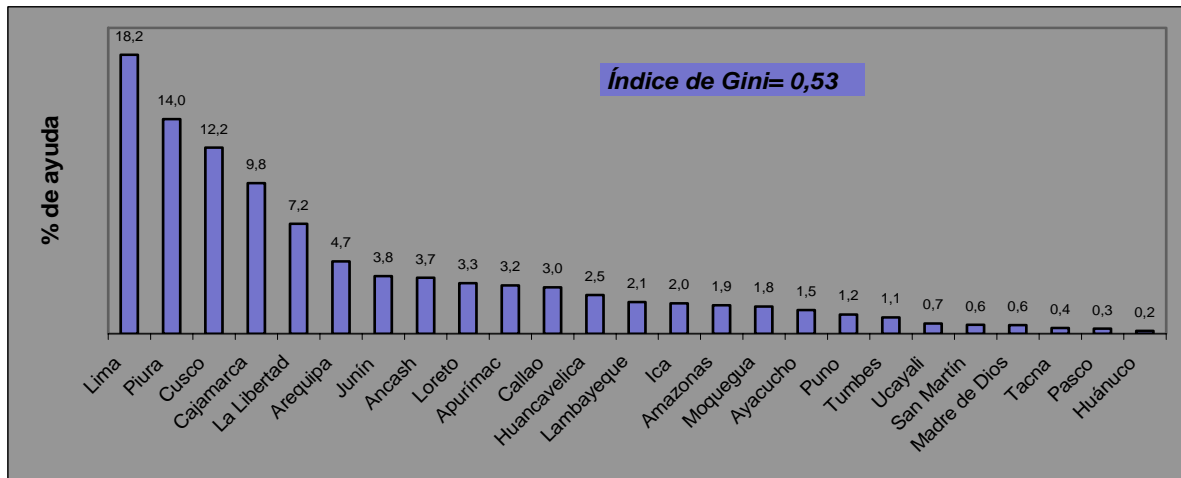
⁷ Este apartado es el resultado del análisis de la información recogida en la base de datos desarrollada por la Unidad de ONGD y Cooperación Descentralizada, de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC), de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en Perú.

⁸ La delimitación temporal se debe fundamentalmente a la disponibilidad de la información y a la coincidencia con el reciente-

mente finalizado Programa de Cooperación Bilateral 2002-2006, firmado entre el Gobierno español y el Gobierno peruano.

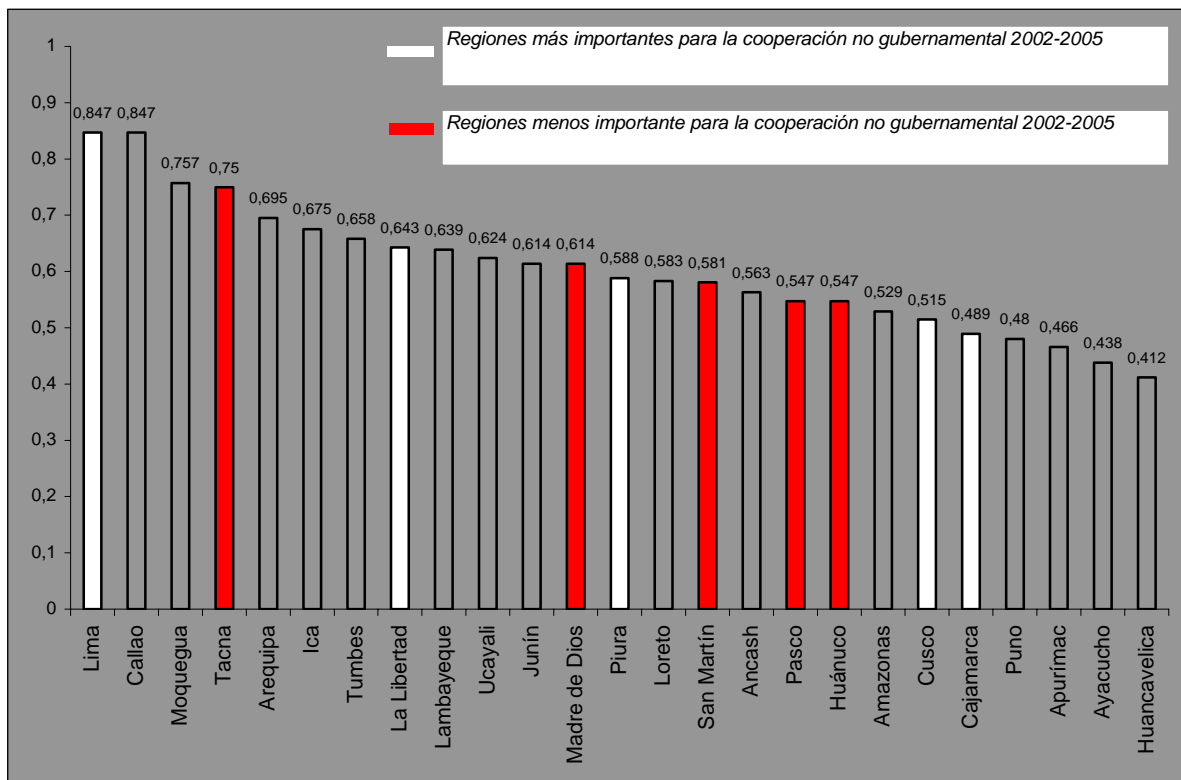
⁹ El presente análisis incluye a la Provincia Constitucional del Callao como un departamento más.

Gráfico 1
Distribución de la ayuda gestionada por la cooperación no gubernamental española en Perú 2002-2005 por departamentos¹⁰ (%)



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

Gráfico 2
IDH por departamentos 2002



FUENTE: PNUD.

¹⁰ 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.

Los recursos de la cooperación no gubernamental española se orientaron hacia todas las regiones de Perú, sin embargo lo hicieron de una manera desigual. Como muestra el índice de Gini, la concentración regional de la ayuda fue elevada, tanto es así que los 14 departamentos que menor cantidad de recursos recibieron acumularon un 16,8% del total de la ayuda. Frente a ellos, los cinco departamentos más importantes para la cooperación no gubernamental española en Perú –Lima, Piura, Cajamarca, La Libertad y Arequipa– recibieron el 61,5% de los recursos.

La pregunta que suscita esta distribución de la ayuda es si responde a una visión de conjunto –a una planificación estratégica– y si es así, qué criterios son los que guían las pautas de asignación. Para responderla, al menos parcialmente, es pertinente comparar estos datos con una serie de indicadores del país, y tratar de ver cuál es el principio rector en la asignación de la ayuda del conjunto de la cooperación no gubernamental española.

El gráfico 2 muestra el Índice de Desarrollo Humano (IDH) departamental en Perú¹¹. 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, si se puede afirmar que no existe una relación directa entre IDH y orientación de la ayuda a nivel departamental, por lo que se puede afirmar que el IDH no es un principio determinante en la asignación geográfica de la ayuda. Una de las posibles razones reside en el hecho de que este índice no es sensible al peso poblacional de cada departamento.

La distribución poblacional de Perú (gráfico 3), por su particularidad, es una variable importante a tener en cuenta para el análisis de cualquier fenómeno social relevante en el país. Dicha distribución 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.

¹¹ 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.

Esta estructura 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.

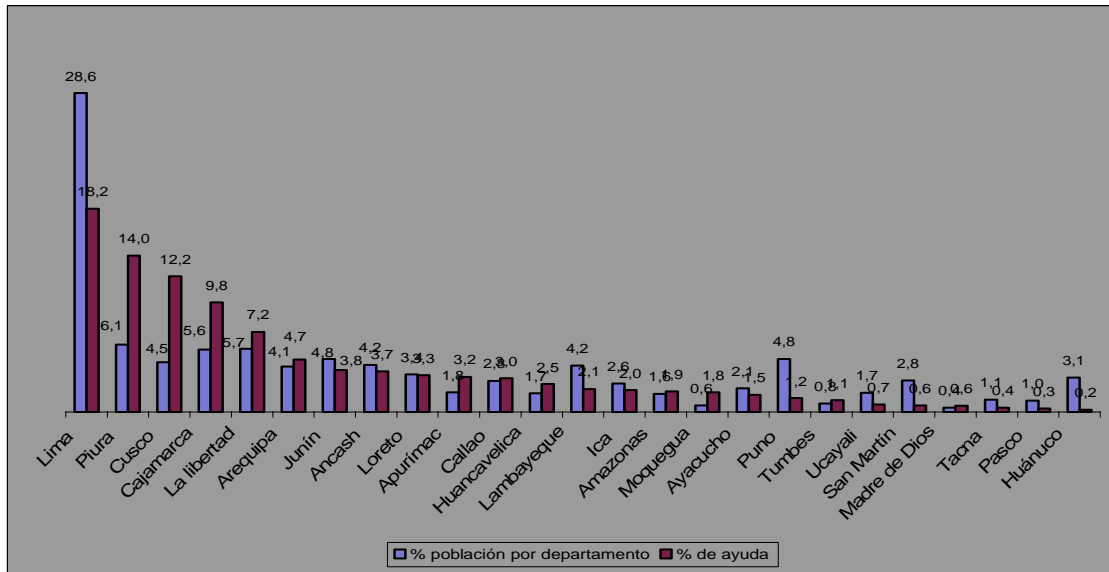
Sin duda, como se puede observar en el gráfico, la distribución regional de la ayuda posee una mayor consonancia con el peso poblacional por departamento, de tal manera que 15 de las 25 regiones del país experimentan una relación equilibrada entre población y recepción de ayuda. Frente a ellas, en las 10 regiones restantes existen desequilibrios entre el peso poblacional con respecto a la población total del país y el porcentaje de ayuda recibida.

Existe, por tanto, una relación entre el peso poblacional y la ayuda recibida por departamento que, aunque no es una relación proporcional, se constituye, hasta el momento, en una de las principales explicaciones del comportamiento geográfico de la ayuda.

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 pobreza¹² por departamento, sobre el total de la población en extrema pobreza del país.

¹² 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, relacionada 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>

Gráfico 3
Comparación distribución de la ayuda no gubernamental española 2002-2005 con población por departamento (%) 2002

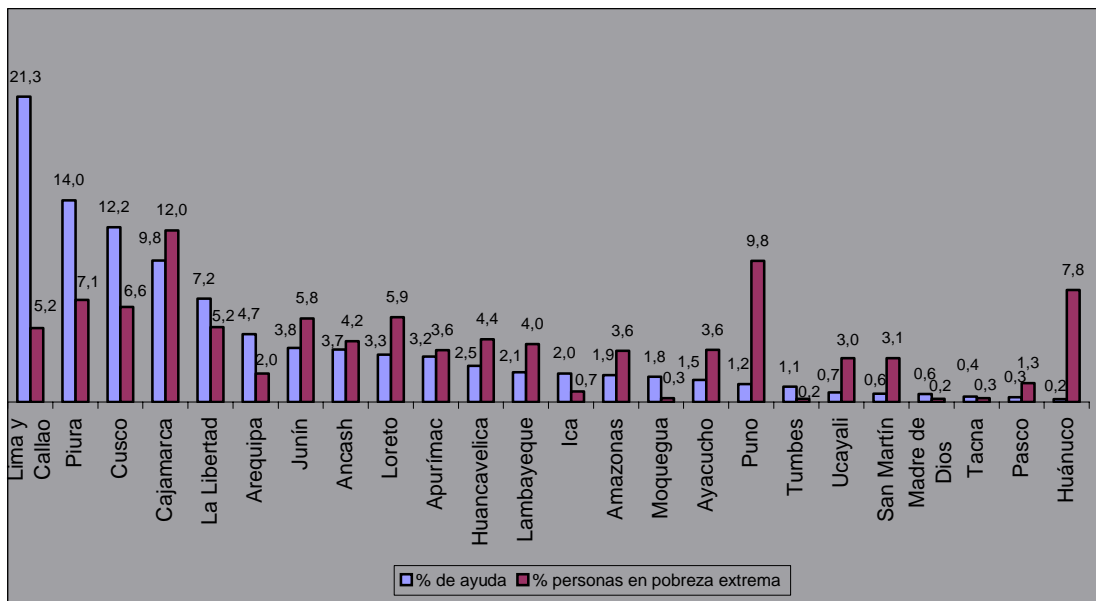


FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la ENAHO abr 2003-mar 2004, del INEI y de la OTC de Lima.

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 recur-

sos equilibrada con el peso de la población en pobreza extrema, regiones mayoritariamente con un bajo porcentaje de participación en la ayuda y un poco peso de población en situación de extrema pobreza.

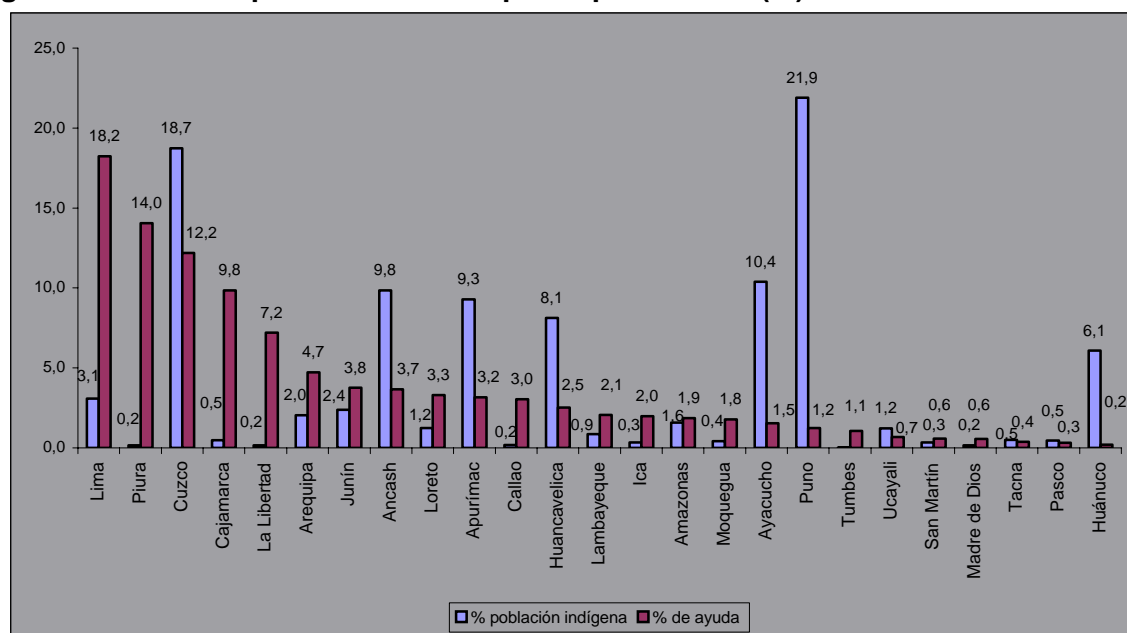
Gráfico 4
Comparación recepción de ayuda no gubernamental española 2002-2005 con peso poblacional en extrema pobreza sobre el total del país por departamento 2002¹³ (%)



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

¹³ Lima y Callao han sido agrupadas por cuestiones de disponibilidad de la información.

Gráfico 5
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.

Destaca, sin duda muy por encima del resto, la región compuesta por Lima y Callao, que es la prioritaria para la cooperación no gubernamental española, a pesar de ser la novena en cuanto al volumen de población en situación de extrema pobreza. Por debajo de Lima, llama la atención la gran asimetría registrada entre 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 no gubernamental española.

Frente a estas regiones, destaca significativamente la asimetría registrada en sentido inverso en Puno y Huanuco, 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 Huanuco la última.

Este análisis coincide, en gran medida, con el desprendido de la comparación de la recepción de ayuda con el peso de la población indígena¹⁴ por departamento. Esto es, en cierta medida,

¹⁴ 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.

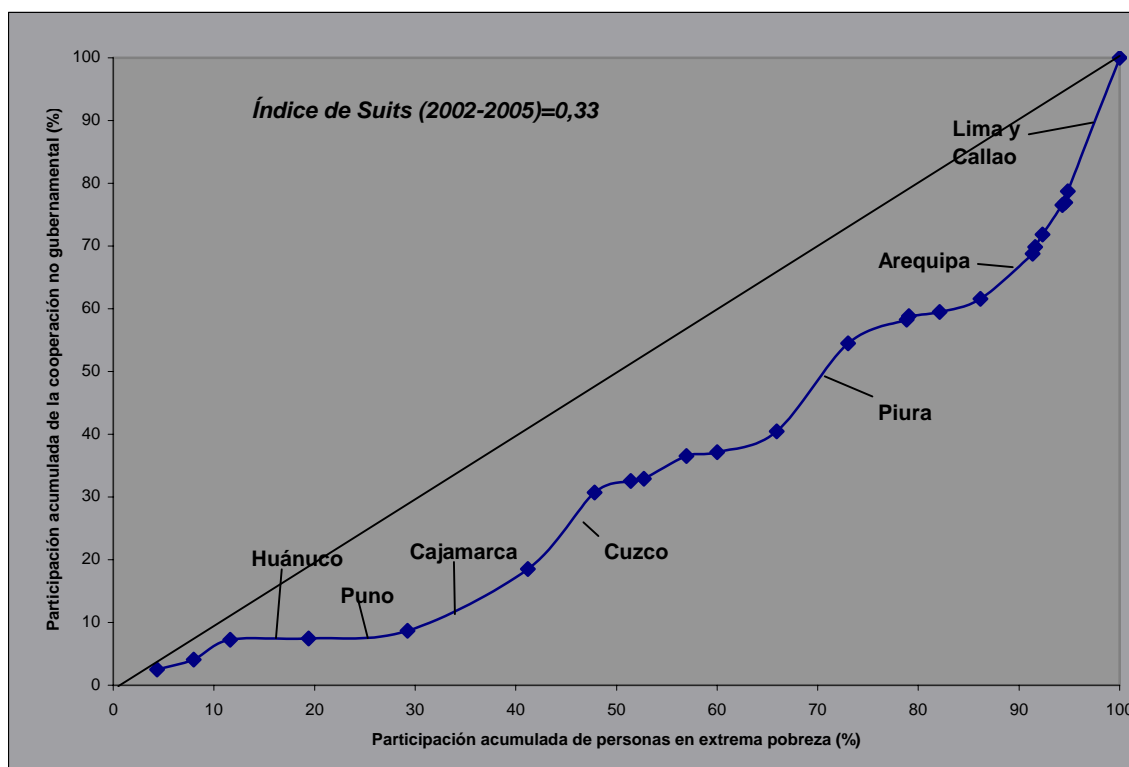
lógico, porque los conceptos de extrema pobreza y población indígena se encuentran, en muchas ocasiones, ligados. En Perú, según datos del Banco Mundial, del total de los hogares en extrema pobreza el 52% son indígenas¹⁵. La comparación entre la recepción de ayuda y el peso de la población indígena por departamento es reveladora (gráfico 5).

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, lo que indica que éste 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 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 o de obtención de impacto se afianza como un factor relevante.

¹⁵ *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004, resumen ejecutivo*, <http://web.worldbank.org>

Gráfico 6
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.

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 española¹⁶ (gráfico 6).

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.

La curva de concentración de la cooperación no gubernamental española 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.

¹⁶ 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*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2003.

Así pues, 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.

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 fi-

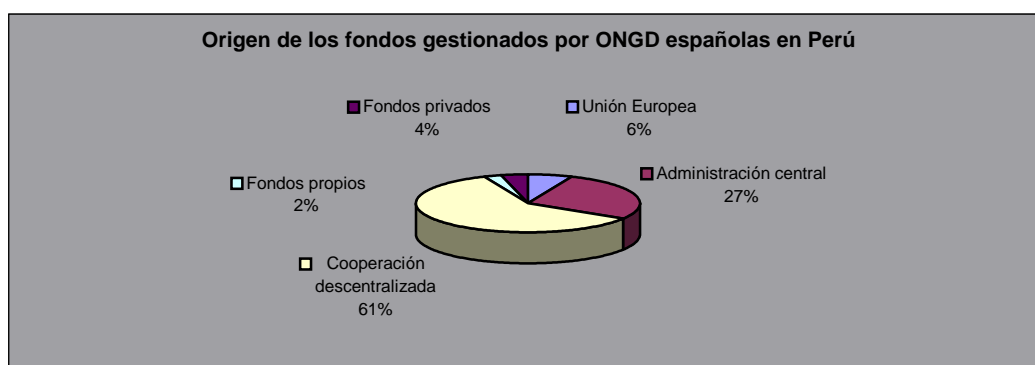
nanciada mayoritariamente por las entidades descentralizadas del Estado español.

3.1.1. Distribución regional de la ayuda por tipo de financiación

Origen y naturaleza de los fondos

La cooperación no gubernamental española llevada en Perú entre los años 2002 y 2005 se apoyó en fuentes de financiación de muy diversa naturaleza:

Gráfico 7
Origen de los fondos gestionados por las ONGD españolas en Perú 2002-2005



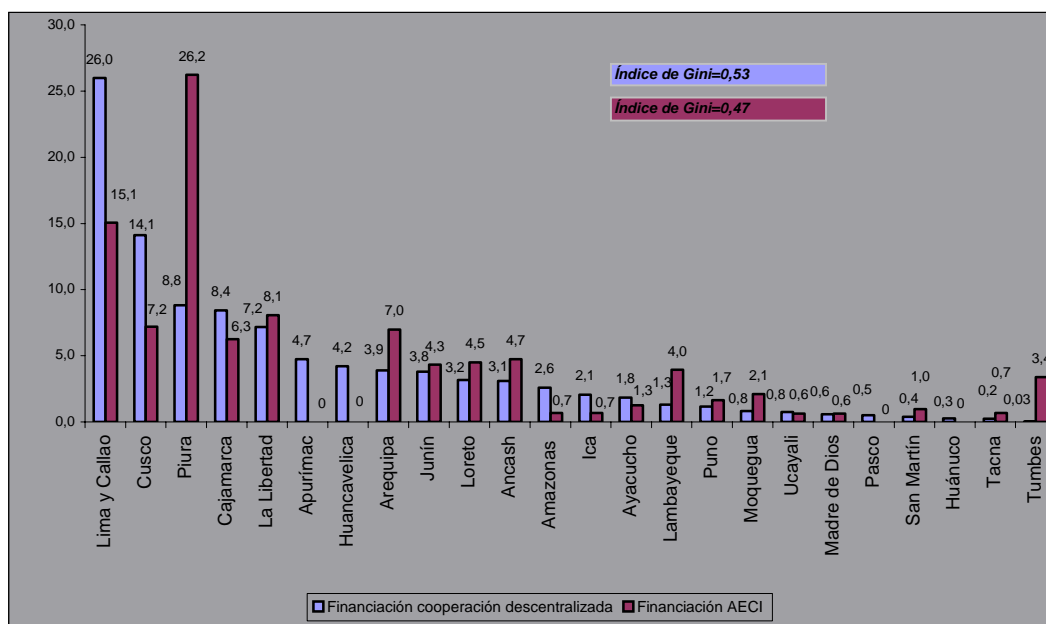
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la OTC de Lima.

Cuadro 1
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	107	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 de Lima.

Gráfico 8
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 de Lima.

El 94% de los recursos gestionados por las ONGD provino del ámbito público. Concretamente, 161 administraciones públicas financiaron proyectos de desarrollo, la mayoría de ellas pertenecientes a la administración descentralizada.

La cooperación descentralizada es la vía de financiación más importante para las ONGD españolas 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 Perú¹⁷.

Orientación regional por tipo de financiación

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 8.

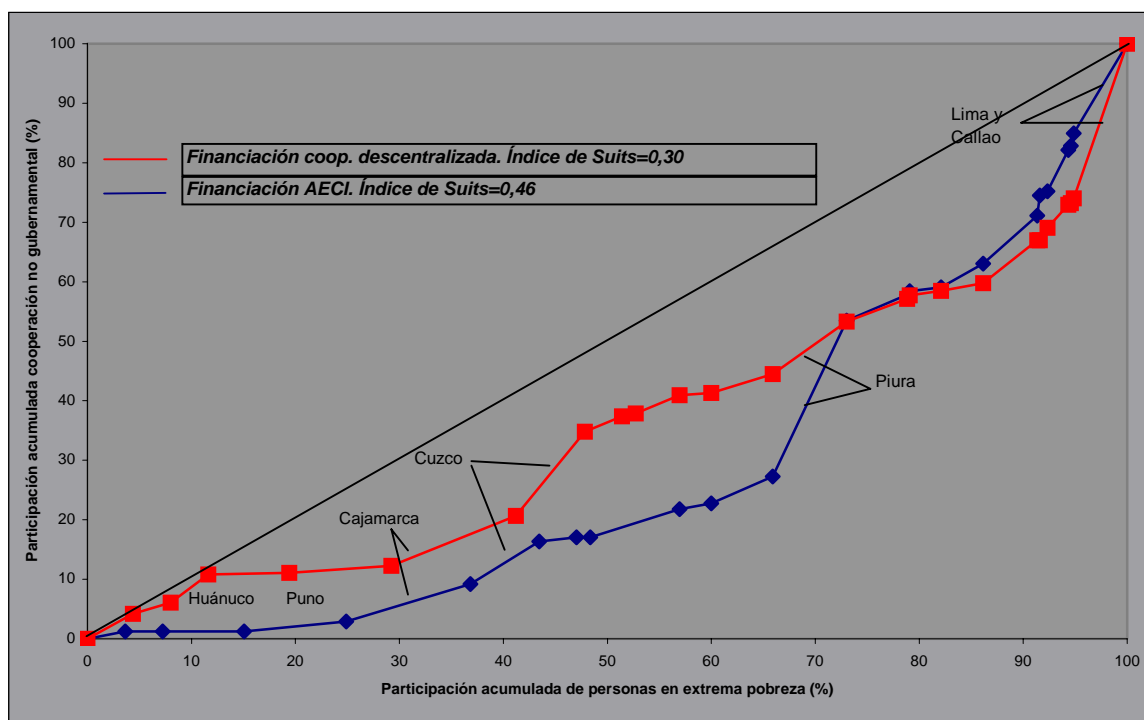
La orientación de la ayuda de ambos tipo de cooperación muestra diferencias muy significativas, en especial la decidida apuesta por dos regiones distintas como claramente prioritarias: Lima y Callao para la financiación descentralizada y Piura para la cooperación financiada mayoritariamente por la AECI. En ambos casos esta única región absorbe más del 25% de los recursos.

Progresividad de la ayuda por tipo de financiación

En cuanto a la progresividad de la ayuda diferenciando entre la financiación a través de la AECI y la financiación a través de la cooperación descentralizada el gráfico 9 muestra claramente el marcado carácter regresivo de la ayuda financiada por ambas vías.

¹⁷ 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 151 actores de la cooperación descentralizada, sólo el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, tiene una presencia formal y permanente en el país.

Gráfico 9
Curva de concentración de la cooperación no gubernamental española 2002-2005.
Comparación financiación AECl – financiación cooperación descentralizada



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del INEI.

Sin embargo, como se puede observar en el gráfico y como reafirma el índice de Suits, la cooperación financiada por la AECl muestra una mayor regresividad. Ésta se explica, en gran medida, 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 AECl financia proyectos de desarrollo, acumula el 26,2% de su financiación. Esto se debe fundamentalmente a dos razones. En primer lugar a la influencia del peso poblacional de Piura, y en segundo lugar, y fundamentalmente, al “efecto arrastre” en la financiación a las ONGD que produce el hecho de que Piura sea uno de los departamentos más importantes para la AECl, como lo demuestra el compromiso económico adquirido en el Programa de Cooperación Hispano-Peruano en esta región.

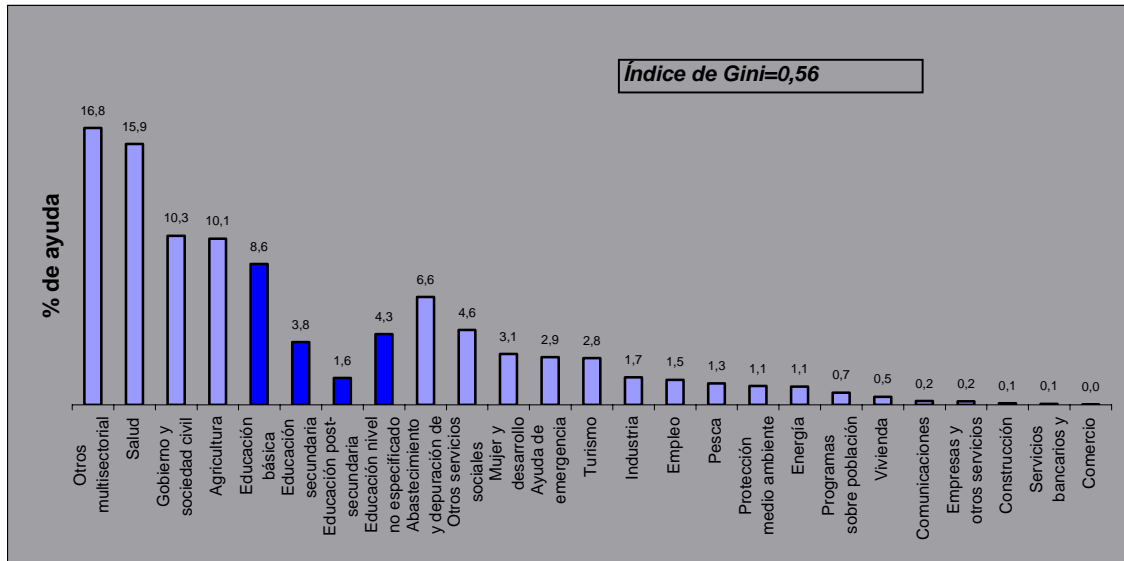
3.2. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AYUDA

Durante el periodo que abarca la investigación, las ONGD españolas que trabajan en Perú iniciaron la ejecución de proyectos de desarrollo en 25 sectores¹⁸.

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.

¹⁸ La clasificación sectorial utilizada en el estudio corresponde al criterio de clasificación sectorial del CAD.

Gráfico 10
Distribución de la cooperación no gubernamental española 2002-2005 por sectores (%)

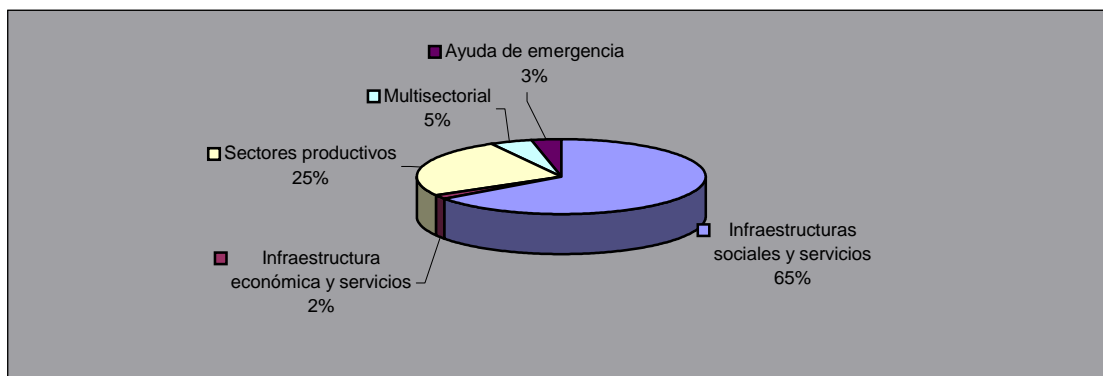


FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la OTC de Lima.

Por tal motivo, si agrupáramos a todos los sectores educativos, serían cinco sectores los que acapararían ese 71,4% de los recursos y el sec-

tor educación pasaría a ser el prioritario. Si agrupamos los sectores en categorías más generales, la distribución sectorial es la siguiente:

Gráfico 11
Distribución de la ayuda por categorías sectoriales (%)



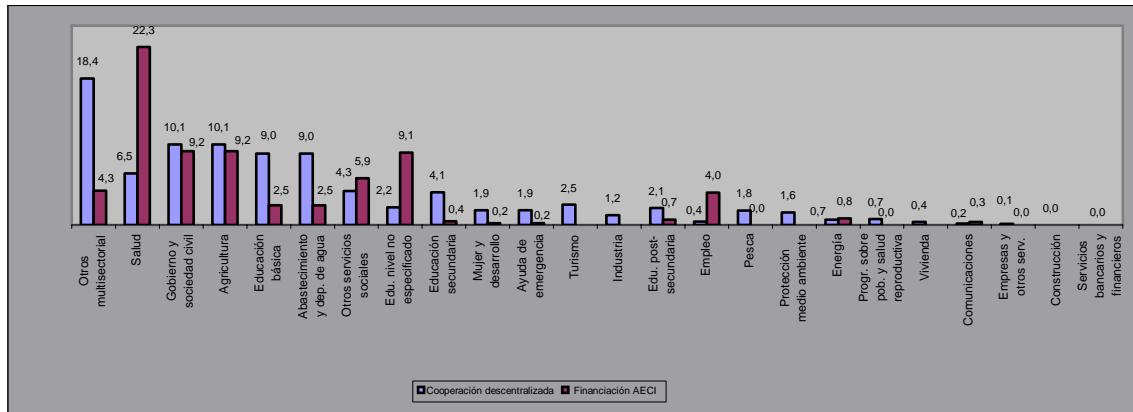
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la OTC de Lima.

3.2.1. Distribución sectorial por tipo de financiación

A diferencia de lo que ocurre con la concentración geográfica de la ayuda, la cooperación financiada mayoritariamente por la AECl acusa, ligeramente, una mayor concentración secto-

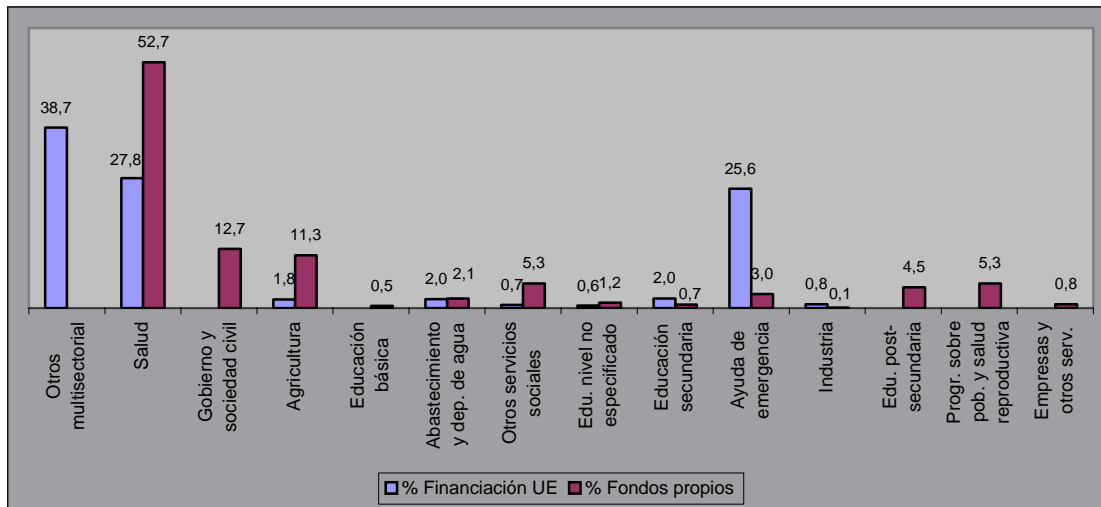
rial que la de ayuda financiada por la cooperación descentralizada. A través de esta última vía de financiación se financiaron proyectos de desarrollo en 24 sectores, frente a los 17 en los que lo hizo la AECl. En el gráfico 12 se observa claramente la diferencia en las preferencias de los dos tipos de cooperación.

Gráfico 12
Distribución sectorial de la cooperación no gubernamental española 2002-2005
financiada por las entidades descentralizadas y por la AECl (%)



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

Gráfico 13
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.

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 financia-

ción 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.

Cada una de las vías de financiación que nutren a las ONGD españolas que trabajan en Perú desarrolla una distribución y un grado de

concentración sectorial diferente, y una priorización sectorial distinta. Por lo tanto, parece pertinente afirmar que la distribución sectorial de la ayuda es el resultado de la suma de la distribución de las distintas fuentes financiadoras y que en el mapa resultante 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–.

4. Las ONGD españolas en Perú

El análisis cuantitativo parece confirmar que las pautas de asignación de la ayuda no son el fruto de un consenso alcanzado por el conjunto de actores de la cooperación no gubernamental española: entidades financiadoras –AECI, CCAA, diputaciones, ayuntamientos, UE–, intermediarios –ONGD españolas y peruanas– y receptores –organizaciones de base, comunidades y personas beneficiarias–.

El mapa de la cooperación, por tanto, no responde a una planificación estratégica, ni se caracteriza por una plena orientación guiada por criterios de alineación con las necesidades de los receptores y los planes de desarrollo del país, sino que tiene como resultado la superposición de los trabajos individuales, dando lugar a una “paradoja micro-macro”, en la cual la suma de intervenciones bien diseñadas en el nivel micro no produce necesariamente unos resultados óptimos en el nivel macro.

Pues bien, para conocer mejor cómo se produce este proceso, cómo se materializa la cadena de la ayuda de la cooperación no gubernamental española en Perú, y para comprender cómo las ONGD responden ante el marco institucional que la cadena supone, es necesario, además de un análisis cuantitativo, conocer el discurso de las ONGD españolas y de sus contrapartes peruanas¹⁹, obtenido a través de un amplio trabajo de campo desarrollado en España y en Perú.

¹⁹ En el estudio “La cooperación no gubernamental española en Perú”, ICEI, 2007, se realiza un profundo y exhaustivo análisis del discurso de las ONGD españolas y peruanas. Aquí se recoge brevemente ese análisis para dotar de la coherencia necesaria al documento y a sus conclusiones y recomendaciones. Para un tratamiento más detallado de este análisis consúltese el citado documento.

El discurso de las ONGD españolas y de sus contrapartes peruanas pone de relieve una serie de factores institucionales que junto a los elementos organizativos, determinan el resultado de la cooperación no gubernamental española en Perú.

4.1. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN: DEPENDENCIA Y ATOMIZACIÓN

Las restricciones que introduce el sistema de financiación son las que influyen de una manera más notable en el trabajo individual de las organizaciones, así como en el conjunto de la ayuda.

4.1.1. Dependencia financiera

Uno de los rasgos más importantes del sistema de financiación que nutre a las ONGD españolas que trabajan en Perú consiste en la dependencia financiera de las ONGD con respecto a las entidades financiadoras, especialmente a las del ámbito público. Esta dependencia financiera se traduce, en numerosas ocasiones, en una pérdida de autonomía, que limita a las organizaciones en la toma de decisiones en su planificación, lo que acaba determinando de manera notable sus estrategias de intervención.

La falta de autonomía se debe a que, a pesar de la estrategia consistente en la diversificación de fuentes financieras, la mayoría de organizaciones en su camino hacia la financiación optan, en mayor o menor medida, por un proceso de negociación con las entidades financiadoras, en el que prima la orientación hacia las oportunidades de financiación, en lugar de hacia la búsqueda de autonomía.

Este “modelo oportunista” consiste en la aceptación y búsqueda de financiación para la ejecución de acciones no del todo coherentes con su concepción del trabajo para la promoción del desarrollo, o desacordes con su planificación estratégica. Así pues, las organizaciones que desarrollan este proceso de negociación, optan por el desplazamiento de sus planteamientos estratégicos hacia la convergencia con los criterios de las entidades financieras, para aumentar sus oportunidades de financiación.

4.1.2. Atomización

Junto a la dependencia financiera de las organizaciones respecto a las entidades financiadoras, que determina su grado de autonomía, otro de los rasgos más relevantes que caracteriza al sistema de financiación en el que se apoyan las ONGD españolas que trabajan en Perú consiste en la diversidad de las fuentes públicas de financiación (cuadro 1).

Existe, entonces, una gran variedad de fuentes y de convocatorias 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. Todo ello configura un sistema de financiación atomizado y desarticulado.

Sin embargo, como apunta el discurso de las ONGD españolas, la verdadera razón de la atomización 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 de las ayudas por parte de éstas.

Las ONGD reconocen cierto avance llevado a cabo por diversas administraciones públicas en materia de cooperación en la progresiva dotación de criterios de asignación de la ayuda –a través de la elaboración de leyes de cooperación, planes estratégicos, algunos de ellos incluso específicos para Perú–. No obstante, las organizaciones también afirman que este hecho no supone una reducción de la atomización ya que son ejercicios de planificación individuales que no se traducen en convergencia ni en coordinación y que incluso, en ocasiones, potencian aún más la atomización si han sido elaborados sin tener en cuenta al resto de instrumentos elaborados por otros actores.

Además, como se desprende del discurso de las organizaciones españolas, no es este el único factor que impide traducir el proceso de desarrollo de instrumentos de planificación llevados a cabo por las entidades financiadoras en una planificación estratégica. Este proceso se ve limitado también, 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 –por encima de la búsqueda del impacto, de la eficiencia y de la eficacia sobre criterios de pertinencia–, y la proyección política internacional

de la institución a través de las acciones que financian. Estos factores de proyección individual y búsqueda de visibilidad, inhiben la promoción de esfuerzos de coordinación con el resto de entidades financieras.

Como consecuencia se produce una atomización del sistema de financiación en dos sentidos: atomización de la agenda del desarrollo –cuyo resultado es la elaboración de agendas individuales, aisladas las unas de las otras, sin búsqueda de complementariedad– y la heterogeneidad de los aspectos administrativos –ausencia de uniformidad en los criterios formales por parte del conjunto de las entidades financiadoras–.

4.2. EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

El sistema de rendición de cuentas es, junto al sistema de financiación, uno de los determinantes importantes de la cadena de la ayuda.

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. Este sistema se compone de los mecanismos a través de los cuales ejercer la rendición de cuentas y sancionar el incumplimiento de los compromisos.

Frente al principio teórico de la rendición de cuentas múltiple²⁰, en el conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú la rendición de cuentas se produce casi exclusivamente en dirección ascendente. Sin duda, este hecho pone de manifiesto la vinculación 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.

A pesar de la doble dimensión del sistema de rendición de cuentas –rendición técnica, a través de los informes de seguimiento técnico de los proyectos, y rendición financiera de cuentas, a través de los informes económicos– en la práctica, la dimensión económica es la que

²⁰ 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. 132.

ocupa un lugar central en el ejercicio de la rendición de cuentas, lo que 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, fundamentalmente a las peruanas.

Para estas organizaciones el cumplimiento de los requerimientos acaba siendo una cuestión central –de la que depende, en muchas ocasiones, su propia supervivencia como organización–, 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, en ocasiones acapara recursos que no pueden ser destinados a otro tipo de actividades que permitan el aprendizaje y perfeccionamiento del trabajo de las organizaciones peruanas, inhibiendo así el aprendizaje organizativo y, en ocasiones, llega a desplazar de la cadena de la ayuda a las organizaciones incapaces de cumplir con los exigentes requerimientos del sistema de rendición de cuentas, generalmente las más pequeñas y con menor capacidad organizativa y más débil estructura.

4.3. CAPACIDAD DE GESTIÓN Y CONOCIMIENTOS ORGANIZATIVOS

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, en la posición que ocupan las organizaciones españolas en la cadena y en el resultado final del conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú.

La capacidad de gestión y los conocimientos organizativos –la posesión de los conocimientos necesarios, por parte de las organizaciones, para gestionar de manera adecuada los proyectos de desarrollo– es una cuestión importante en las negociaciones acaecidas en el interior de la cadena de la ayuda: 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.

El sistema de financiación y el de rendición de cuentas generan una serie de restricciones en el aprendizaje organizativo de las organizaciones, especialmente de las peruanas. Se produce así un “embudo de aprendizaje”²¹, que limita la capacidad de gestión y los conocimientos organizativos de las organizaciones peruanas más débiles y los concentra en las organizaciones españolas, fortaleciendo las relaciones de desigualdad dentro de la cadena.

4.4. ARTICULACIÓN CON EL SUR

Implantación de las ONGD españolas en territorio peruano

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.

En la cuestión de la articulación con el Sur, por tanto, es importante el tipo de implantación en el territorio peruano –entendiendo por esta una verdadera participación en la vida pública peruana, un elevado nivel de interacción con los distintos agentes sociales, así como un amplio conocimiento de la realidad local, y no tanto una elevada presencia física–. Sin duda, una fuerte implantación de las ONGD españolas, en este sentido, facilita el establecimiento de unas relaciones equilibradas; sin embargo, como se puede observar en el siguiente cuadro, no es esta la única cuestión que determina el tipo de relaciones entre las ONGD españolas y sus contrapartes peruanas:

²¹ *Ídem*. pp. 235-236.

Cuadro 2

Factores que determinan las relaciones establecidas entre las ONGD españolas y las contrapartes peruanas en el marco de la cadena de la ayuda

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

Relaciones entre las ONGD españolas y las contrapartes peruanas

Como se desprende del discurso de ambos colectivos, las relaciones establecidas entre ellos responden, en gran medida, a una visión instrumental del otro. Entre las organizaciones peruanas existe, en mayor o menor medida, una concepción de las ONGD españolas como instrumentos a través de los cuales acceder a la financiación. 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 peruanas y con el cual poder materializar la ejecución de las intervenciones.

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.

No en todas las relaciones se producen los mismos niveles de instrumentalización y asimetría. En ocasiones, las relaciones entre las organizaciones no se circunscriben a la gestión conjunta de los proyectos, sino que ésta constituye un apartado más de la relación, que se concibe como un acompañamiento y un proceso de fortalecimiento mutuo. Se trata, en este caso de relaciones horizontales, en las que el vínculo se establece sobre la base de la afinidad –ideológica o profesional– de las organizaciones, que se desarrollan en el largo plazo. Este tipo de relaciones, no obstante, son minoritarias dentro de la cooperación no gubernamental española en Perú, debido a 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.

Sin embargo, el predominio de las relaciones instrumentales y de desigualdad que fortalecen la lógica vertical y limitan las relaciones a la canalización de recursos económicos, humanos y técnicos promovidos por el sistema de financiación, generan y afianzan las relaciones de dependencia, de manera que cuanto mayor participación de las ONGD en la cadena de la ayuda se produce, mayores niveles de dependencia acusan.

Este hecho, sin duda, incide de manera negativa en el tejido asociativo peruano, ya que provoca una tendencia, entre las organizaciones locales, hacia la búsqueda de relaciones verticales a la luz de la financiación, en detrimento de otro tipo de relaciones horizontales con sus supuestas aliadas naturales, las propias organizaciones peruanas.

5. 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 guber-

namental 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.

Se produce entonces una “paradoja macro-micro”, ya que la suma de intervenciones correctas y con resultados positivos en el nivel local, no produce el mismo resultado en el nivel “macro”, y no se traduce, por tanto, en indicadores positivos de impacto agregado en el desarrollo del país o de determinadas regiones o sectores.

A través de este estudio se ha tratado de identificar los problemas organizativos e institucionales que condicionan los resultados del conjunto de la cooperación no gubernamental española en Perú, 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.

Además de identificar los factores institucionales y organizativos que obstaculizan los resultados y el impacto de la actuación de las ONGD españolas en Perú, desde aquí se pretende sugerir vías de solución para tratar de contribuir a la mejora de esa cooperación y contribuir a que la importante inversión canalizada por la cooperación no gubernamental española en Perú genere unos resultados acordes a dicho volumen de inversión.

A continuación se presentan 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.

5.1. EL QUÉ Y EL DÓNDE: HACIA UNA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Este estudio ha mostrado la existencia de 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. También se ha mostrado que dicho mapa 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 población rural²² e IDH.

Así pues, la pauta de distribución de la ayuda 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 mayores niveles de regresividad –menor adecuación a los niveles de pobreza– que el mapa derivado de la cooperación financiada mayoritariamente por las entidades descentralizadas, fundamentalmente las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos.

Sin duda, 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. 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”.

Para ello, 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. Así pues, 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, además, 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 peruanos²³.

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 coo-

²² “La cooperación no gubernamental española en Perú”, ICEI, 2007, p. 60.

²³ 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.

peración no gubernamental española en Perú, expuestos a lo largo de este trabajo.

5.2. 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. Sin embargo, 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.

5.2.1. 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 “oportunist”, 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.

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, como ya se ha visto, 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 “oportunist” de financiación, es necesaria la orientación de las ONGD españolas hacia el modelo de la búsqueda de la autonomía²⁴, 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

²⁴ Para una explicación más amplia del “modelo de la búsqueda de autonomía”, véase “La cooperación no gubernamental española en Perú”, ICEI, 2007, pp. 79-80.

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.

5.2.2. 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 contruidos, 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.

Sin embargo, 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 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:

En primer lugar, impone 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.

En segundo lugar promueve el corto plazo en las intervenciones, fundamentalmente de aque-

llas 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.

En tercer lugar afianza 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 contemplen la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza como el fin último de su política de cooperación.

No obstante, 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.

Esta cuestión, la de 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 semicomplementarie-

dad”²⁵, 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 de este esquema financiación 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.

5.2.3. 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 Perú²⁶.

²⁵ Para una explicación más amplia de los diferentes esquemas de financiación, véase “La cooperación no gubernamental española en Perú”, ICEI, 2007, pp. 97-100.

²⁶ Un tratamiento más extenso de las estrategias de financiación desarrolladas por las ONGD en el contexto competitivo de la

Superación de la diferenciación

Es importante que las organizaciones abandonen, en la medida de lo posible, la lógica de la competencia en la que actualmente se encuentran insertas, 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

cooperación no gubernamental española en Perú se desarrolla en “La cooperación no gubernamental española en Perú”, ICEI, 2007, pp. 1001-106.

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 inhibidor de su establecimiento –como en ocasiones ocurre–, 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.

5.3. 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. Éstas acusan 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.

La ineficiencia en el uso de los recursos que genera el sistema de rendición de cuentas redundante 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 ocasionados 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 aprendi-

zaje organizativo importante a través del proceso de cooperación y de trabajo conjunto con las organizaciones españolas. Igualmente, 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 co-

nocer 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.

5.4. OTROS ELEMENTOS

Capacidad de gestión y conocimientos organizativos

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.

Implantación en Perú

La articulación de las ONGD en la realidad local peruana es un elemento que influye de manera notable en el resultado de la cooperación no gubernamental española en Perú.

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. Ésta 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.

Junto a la concepción del otro, 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.

Además, 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.

Sólo 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 lógi-

ca 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 creación de 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 estas 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.

Referencias bibliográficas

- Abad Castelos, M. (2004), *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, CIDEAL, Madrid.
- Alonso, J. A. (2006), “Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, diciembre 2005-enero 2006.
- ALOP (2002), *Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2002*, Lima, (www.rcp.net.pe/cti/).
- ALOP (2004), *Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2004*, Lima, (www.rcp.net.pe/cti/).
- ALOP (2005), *Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2006*, Lima, (www.rcp.net.pe/cti/).
- Baiges, S., Dusster, D., Mira, E., Viladomat, R. (1996), *Las ONGD de Desarrollo en España*, Flor del Viento, Barcelona.
- Ballón, E., Valderrama, M. (2004), *Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización*, ALOP.
- Banco Mundial, *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004, resumen ejecutivo*, <http://web.worldbank.org>.
- Bebbington, A. (2005), “Donor-NGO Relations and Representations of Livelihood in Nongovernmental Aid Chains”, en *World Development*, vol. 33, nº 6.
- Benet, J., Nos Aldas, E. (eds.) (2003), *La publicidad en el Tercer Sector. Tendencias y perspectivas de la comunicación solidaria*, Icaria, Barcelona.
- Biekart, K. (2005), *Políticas de las ONGs europeas para América Latina: Tendencias y perspectivas recientes*, ICCO – ALOP, abril.
- Castañeda, J. (2005), “La cooperación descentralizada, diez años después”, en *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- CONGDE (2005), *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD-2004*, Madrid. (www.congde.org/CONGDE2004.pdf)
- De Herdt, T., Bastiaensen, J. (2004), “Aid as an encounter at the interface: the complexity of the global fight against poverty”, en *Third World Quarterly*, vol. 25, nº 5.
- Eade, D., Ligteringen, E. (2004), *El debate sobre el desarrollo y el futuro de las ONG*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- Eade, D. (ed.) (2000), *Development and management*, Oxfam, Oxford.
- FICR, *Informe Mundial sobre Desastres 2005*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- Freres, C., Sanz, A. (eds.) (2002), *Las comunidades autónomas españolas y América Latina: Una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, AIETI, Madrid.
- Fundación BBVA (2006), *Estudio Internacional sobre Capital Social*, abril, (www.fbbva.es).
- Giffen, J. (2001), “New models of aid: what role for northern NGOs?”, en *NGO Funding and Policy Bulletin*, vol. 5, noviembre, INTRAC.
- Gómez Galán, M., Sanahuja, J. A. (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, CIDEAL, Madrid.
- Gómez Gil, C. (2004), *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*, Icaria, Barcelona.

- Gómez Gil, C. (2005), *Las ONG en España. De la apariencia a la realidad*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Groves, L., Hinton, R. (2006), “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. (2004), *Pensar, crear, hacer una política de cooperación española*, Trama editorial, Madrid.
- Intermón (1996), *Juntos para la erradicación de la pobreza: Conferencia Sur-Norte*, Intermón, Barcelona.
- Intermón Oxfam (2004), *La realidad de la ayuda 2004-2005*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- Intermón Oxfam (2005), *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- Korten, D. C. (1990), *Getting to the 21th century: Voluntary action and the global agenda*, West Hartford, Kumarian Press.
- Lister, S. (2004), *The Future of International NGOs. New Challenges In A Changing World Order*, BOND, abril, (www.bond.org.uk/futures).
- Martens, B. (2005), “Why Do Aid Agencies Exist?”, en *Development Policy Review*, vol. 23.
- Martínez Sánchez, J. L. (1998), *La imagen de las ONGD de desarrollo (para ir dimensionado el Tercer Sector)*, IEPALA, Madrid.
- Mboizi, B. (2005) (CDRN), *Relationships in the aid chain. A Uganda case study*, paper presentado en la Conferencia Internacional de INTRAC, 19 de abril.
- Montes del Castillo, A. (ed.) (2002), *Debates en Cooperación al desarrollo*, Universidad de Murcia.
- Nieto Pereira, L. (coord.) (2001), *Cooperación para el desarrollo y ONG*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- OCDE (2005), *Aid extended by Local and State Governments*, Pre-print of the DAC Journal 2005, vol. 6, nº4.
- Ortega Carpio, M. L. (1994), *Las ONGD y la Crisis del Desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*, IEPALA, Madrid.
- PNUD (2002), *Informe sobre Desarrollo Humano. Aprovechando las potencialidades*, PNUD-Perú, Lima.
- PNUD (2004), *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Nueva York.
- Revilla Blanco, M. (ed.) (2002), *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid.
- Ruiz, S. (2005), “Unha análise crítica de cooperación descentralizada”, en *Tempo Exterior*, nº 11 (segunda época), julio-diciembre.
- Rodríguez-Carmona Velasco, A. (2002), *Las ONG como agentes de desarrollo: La cadena de la ayuda y los procesos de aprendizaje y formación de capital social: Un estudio de caso: La experiencia del proyecto PN-23 de Care Bolivia en Villa Serrano*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo),
- Sogge, D. (ed.) (1998), *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Icaria, Barcelona.
- Sogge, D. (2002), *Dar y Tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*, Icaria, Barcelona.
- Sorj, B. (2005), *Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sur: ONGs y Dependencia*, Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, Working Paper 1, Río de Janeiro, noviembre.
- Tezanos, S. (2005), “¿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.

Últimos títulos publicados

WORKING PAPERS

- WP 01/07 Álvarez, Isabel; Magaña, Gerardo: *ICT and Cross-Country Comparisons: A proposal of a new composite index.*
- WP 05/06 Schünemann, Julia: *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social-constructivista.*
- WP 04/06 Kruijt, Dirk: *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores.*
- WP 03/06 Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento en España (1980-2004): Coin-tegración y simulación de Montecarlo.*
- WP 02/06 García Sánchez, Antonio; Molero, José: *Innovación en servicios en la UE: Una aproximación a la densidad de innovación y la importancia económica de los innovadores a partir de los datos agregados de la CIS3.*
- WP 01/06 Briscoe, Ivan: *Debt crises, political change and the state in the developing world.*
- WP 06/05 Palazuelos, Enrique: *Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea–15.*
- WP 05/05 Leyra, Begoña: *Trabajo infantil femenino: Las niñas en las calles de la Ciudad de México.*
- WP 04/05 Álvarez, Isabel; Fonfría, Antonio; Marín Raquel: *The role of networking in the competitive-ness profile of Spanish firms.*
- WP 03/05 Kausch, Kristina; Barreñada, Isaías: *Alliance of Civilizations. International Security and Cos-mopolitan Democracy.*
- WP 02/05 Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: the Spanish case.*
- WP 01/05 Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*

POLICY PAPERS

- PP 01/07 Martínez, Ignacio: *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica.*
- PP 02/06 Ruiz Sandoval, Erika: *Latinoamericanos con destino a Europa: Migración, remesas y codesa-rollo como temas emergentes en la relación UE-AL.*
- PP 01/06 Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio: *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina.*
- PP 04/05 Manalo, Rosario; Reyes, Melanie: *The MDGs: Boon or bane for gender equality and women's rights?*
- PP 03/05 Fernández, Rafael: *Irlanda y Finlandia: dos modelos de especialización en tecnologías avan-zadas.*
- PP 02/05 Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *Apertura comercial y estrategia de desarrollo.*
- PP 01/05 Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas.*