

DEBATES Y PRÁCTICAS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Prudenzio Óscar Mochi Alemán
Cristina Girardo Pierdominici



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Cuernavaca, 2015

Mochi Alemán, Prudenzio Óscar, autor
Debates y prácticas sobre desarrollo y cooperación desde las organizaciones
de la sociedad civil / Prudenzio Óscar Mochi Alemán, Cristina Girardo
Pierdominici. -- Primera edición
224 páginas
ISBN 978-607-02-6545-7
1. Organizaciones no gubernamentales. 2. Cooperación internacional.
3. Desarrollo económico -- Aspectos sociales.
I. Girardo, Cristina, autor. II. Título
JZ4841.M63 2015

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por pares académicos
externos al CRIM, de acuerdo con las normas establecidas en los Lineamientos
Generales de Política Editorial del Centro Regional de Investigaciones
Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México

Diseño de forros: Brenda Bautista Pedraza

Primera edición: 6 de marzo de 2015

D.R. © 2015 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán, 04510, México, D.F.

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Av. Universidad s/n, Circuito 2, colonia Chamilpa
62210, Cuernavaca, Morelos
www.crim.unam.mx

ISBN: 978-607-02-6545-7

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

Impreso y hecho en México

Contenido

Introducción	11
Referentes conceptuales y contexto	21
Los enfoques del desarrollo en el marco de la ayuda al desarrollo como parte de la Cooperación Internacional al Desarrollo	21
Ayuda Oficial al Desarrollo como parte de la Cooperación Internacional para el Desarrollo	50
La Ayuda Oficial al Desarrollo en cifras	57
México en la última década	59
Los centros de estudio y la academia y su vínculo con la CIPD	62
Las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de la Sociedad Civil	65
Bibliografía	69
Actores y encuentros internacionales	77
La discusión en el nivel internacional de la Ayuda Oficial al Desarrollo: encuentros y desencuentros	77
París: ausencias y objetivos incumplidos	78
Accra: algunos avances y nuevos retos	81
Busán: acuerdos para avanzar	83

La eficacia de la ayuda y los gobiernos subnacionales	88
La ausencia de reconocimiento de los gobiernos en la Declaración de París	91
Avances en la agenda de la Declaración de Accra para el reconocimiento de los gobiernos locales	96
Mayor autonomía en Busán otorgada a los nuevos actores	99
Las Organizaciones no Gubernamentales y las Organizaciones de la Sociedad Civil: participación y ausencias en las reuniones y foros internacionales	100
Los puntos del debate: acuerdos y divergencias, ¿eficacia de la ayuda? o ¿eficacia del desarrollo?	105
Bibliografía	112
Las OSC y las ONG en la Cooperación Internacional para el Desarrollo	117
El papel de las OSC y las ONG en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México	117
Las ONGD con presencia en México	119
Índice de donantes para América Latina	120
Las OSC en México	125
Estrategias y enfoques para las intervenciones de las OSC	133
La teoría del “doble fortalecimiento” y “la doble cooperación”	137
La generación de capital social para el desarrollo	141
Bibliografía	149

Estudios <i>en casos</i> : metodología y resultados	155
Contexto de desarrollo del proyecto	157
Método e instrumentos	158
Procesamiento y análisis de datos	163
Presentación de los casos de referencia	165
Otros casos de referencia: organizaciones internacionales	170
Debate al interior de las organizaciones sobre la eficacia de la ayuda	172
Enfoques sobre el desarrollo	175
Estrategias para el desarrollo	187
Fortalezas, dificultades y retos del sector	197
Aprendizajes y resultados	206
Bibliografía	209
Conclusiones	211

Introducción

La sucesión de acontecimientos acaecidos en las últimas tres décadas ha generado un cambio de época en las relaciones internacionales transitando de un mundo bipolar a uno multipolar, de un proceso signado por espacios y territorios nacionales a la diversificación de éstos, de relaciones uniactorales a la diversidad de actores emergentes. De concepciones y teorías del desarrollo a una pluralidad de ellas, y de la ayuda oficial al desarrollo a una multiplicidad de formas que adquiere la cooperación internacional. Dicho contexto nos permite incursionar en estos cambios y analizar específicamente algunos nuevos actores en la cooperación internacional: los gobiernos subnacionales y, sobre todo, las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, visualizar los debates internacionales y rol de estos actores tanto en su participación internacional como en sus prácticas concretas, que es el motivo del presente trabajo.

De los múltiples actores que forman parte de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CIPD): los gobiernos y organismos multilaterales, los gobiernos subnacionales, las empresas del sector privado, la academia y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), se visualizan como actores estratégicos para el desarrollo de las comunidades en donde trabajan, tanto en el nivel internacional como en México.

Sin embargo, éstos no siempre fueron reconocidos en el marco de los actores oficiales como agentes de la cooperación con pleno derecho ni tuvieron la misma incidencia en la relación que los vincula. En este sentido, no podemos dejar de mencionar la compleja secuencia que lleva el debate en torno a la eficacia de la ayuda, promovido por los países miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), debate que con el tiempo y el esfuerzo de los actores interesados logró, finalmente, involucrar a los gobiernos locales, las empresas del sector privado, la academia y a las organizaciones de la sociedad civil en algunas de las conferencias, aunque no siempre con la misma participación y representación a nivel mundial. Se trata de la ambivalencia que es propia de muchos fenómenos e instituciones, algo que tiene que ver con la tensión entre la cooperación de los países del norte como donantes (y agentes activos) y los países del sur como receptores (y agentes pasivos); o en las forma de la llamada Cooperación Sur-Sur o de la Cooperación Descentralizada en sus distintas variantes, así como entre las mismas asociaciones nacionales e internacionales de gobiernos locales (AGL), la representación organizada del sector privado, la academia, las organizaciones internacionales de la sociedad civil de los países del norte y las organizaciones de los países del sur.

Sin duda, estas tensiones se desdibujan, pero no desaparecen si focalizamos los objetivos declarados de la cooperación, que son aumentar el bienestar de las personas, disminuir la pobreza y atenuar las contradicciones sociales, políticas, culturales y ambientales que se señalan en el debate contemporáneo sobre desarrollo. Existe cierta coincidencia entre muchos actores en cuanto a entender la falta de

eficacia de la cooperación internacional y cierta urgencia en encontrar acuerdos sobre las posiciones y cambios que deberían efectuarse para poder generar más impacto con dichas acciones.

En este contexto, adquiere relevancia el debate a nivel internacional acerca del papel tanto de la CIPD como de los actores que participan, de las modalidades y del impacto de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Un hecho a destacar es el papel y la participación de los gobiernos locales, del sector privado, de la academia y de las OSC en la nueva arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Los distintos capítulos de este texto expresan los objetivos de nuestro trabajo, los cuales consistieron en realizar un recorrido entre los debates y prácticas sobre desarrollo y CIPD. Para ello, y en primera instancia, hemos identificado la relación que guarda precisamente la cooperación internacional en su conjunto y la AOD como parte de ésta, cada una con sus características y modalidades, en su relación con las teorías y modos del desarrollo, teniendo en cuenta que ambas respondieron a la dinámica de dichos enfoques. En este marco hemos identificado el debate en torno a la AOD en distintos foros y encuentros internacionales para revisar propuestas, posiciones y ausencias, focalizando en esta oportunidad dos actores importantes en el mundo de la cooperación: los gobiernos subnacionales y, con particular acento, las organizaciones de la sociedad civil. Sustentó el trabajo un análisis sobre cómo se han orientado preferentemente los recursos de la ayuda en estos últimos años y cuáles han sido los cambios institucionales en México respecto de la CIPD. El trabajo de campo realizado focalizó, en esta oportunidad, a un solo actor del mundo de la CIPD; en ese sentido, se propuso en particular: *i)* reflexionar en torno a la posición de algunas de las OSC mexicanas en el debate sobre

la eficacia de la ayuda dentro de la CIPD; *ii*) señalar ciertos puntos del debate y, sobre todo, cómo expresan su posición respecto del desarrollo; y *iii*) analizar el carácter de sus intervenciones, enfoques y estrategias implementadas en zonas de alto y muy alto rezago social en México, así como individualizar las principales fortalezas y debilidades del sector en su misión de cooperar al desarrollo.¹

La metodología utilizada para esta investigación consistió en primer lugar en un trabajo de gabinete sustentado en la búsqueda, revisión y análisis tanto de las teorías del desarrollo como de los vínculos de éstas con la cooperación internacional, así como de documentación producida en diversos encuentros nacionales e internacionales tales como seminarios, foros y talleres de consulta realizados por los actores de la cooperación, entre los cuales mencionamos las jornadas sobre “Eficacia de la ayuda y Organizaciones de la Sociedad Civil: una mirada al caso latinoamericano”, que se llevó a cabo en Medellín, Colombia, en el mes de noviembre de 2010; el “Foro abierto sobre la eficacia del desarrollo de las osc” (plataforma *Better Aid*), resultado de la consulta por país y por sector del foro hacia un marco para la eficacia del desarrollo de las osc, la *Declaración de París* sobre la eficacia de la ayuda, de 2005; la *Agenda de Acción de Accra* del año 2008; y de Oxfam, *21st. Century Aid: Recognizing Success and Tackling Failure*, de abril de 2010. Consideramos necesario, además, ahondar en el análisis del debate producido en el recorrido histórico de esos encuentros, foros y debates respecto de la regulación de la CIPD y

¹ Trabajo de campo apoyado por el Instituto de Desarrollo Social, a través del Programa de Coinversión Social en su convocatoria de la vertiente de investigación 2011, y reportados sus avances en Cristina Girardo y Prudenzió Mochi (2012).

fundamentalmente revisar la posición y propuestas de algunas organizaciones internacionales, sobre todo en los casos focalizados para este estudio —OSC mexicanas en cuanto a la eficacia del desarrollo, su visión y sus desafíos.

Esta revisión teórica, sumada al trabajo de consulta de bibliografía especializada tanto nacional como internacional, conformó el marco de referencia para la construcción de los indicadores que se aplicaron en los estudios de casos. Posteriormente, para el trabajo empírico realizado de manera específica con ONGD internacionales radicadas en México y OSC mexicanas, utilizamos la metodología que describimos, oportunamente, en el capítulo cuatro de este libro.

Lo que presentamos ausculta el mundo de la AOD y de la CIPD, describe algunas características, la participación y la ausencia por parte de los actores en el debate internacional, a partir de algunos supuestos generales que guiaron la investigación. Al momento de participar y entrar en el debate sobre la eficacia del desarrollo, si bien los gobiernos locales a nivel internacional se encuentran muy organizados para presentar sus propuestas, los avances aún son lentos y poco visibilizados en su impacto. La academia tiene una participación muy incipiente, pero no por ello menos importante, y las organizaciones no gubernamentales internacionales una representación muy activa y propositiva. Sin embargo, estos mismos actores en México —salvo unas pocas organizaciones, las demás que componen el amplio espectro del sector— manifiestan escasas capacidades para llegar al debate internacional, y sobre todo las OSC analizadas en nuestro trabajo de campo, evidencian cierta ambigüedad retórica en cuanto al discurso sobre desarrollo. De manera paradójica, a la hora de analizar en campo las acciones y las intervenciones llevadas a cabo por

las osc estudiadas, se verifica que los enfoques y las estrategias de las osc que operan en poblaciones marginadas mexicanas promueven el desarrollo desde lógicas y dimensiones distintas, con un cierto y destacado impacto.

Se trata de una investigación que presenta hallazgos tanto teóricos como empíricos que aportan a visibilizar el trabajo de estos actores tanto a nivel internacional como en México, así como sus potencialidades y límites para poder cooperar con el desarrollo.

En el capítulo uno de este trabajo abordamos el tema de los “Referentes conceptuales y contexto”, donde consignamos algunas de las premisas que sustentan esta investigación. Conceptualmente, nuestra investigación ha sido situada en el seno de los aportes de las ciencias sociales, inscrita desde la multidisciplina y multidimensiones con un relevante esfuerzo que intenta reconocer, en la evolución de las distintas teorías y enfoques del desarrollo, el concepto mismo de “desarrollo”, entendido como mejoramiento de la condición humana. Esto se da en el marco de las crisis de las ciencias sociales, en particular de la economía, a pesar de haber sido la ciencia que más se orientó a explicar el concepto y sus procesos. En ese sentido, en este primer capítulo nos detenemos en la descripción de las distintas décadas y las características tanto de los enfoques del desarrollo como de las políticas que fueron condicionando a la AOD y a la CIPD en el nivel internacional y en América Latina y México en particular. Continuamos con una descripción a modo de aclaración entre dos conceptos fácilmente usados de manera indistinta, pero que merecen ser precisadas: la Ayuda Oficial al Desarrollo y la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Presentamos también aquí algunas cifras que detallan cómo se distribuye la cooperación en el nivel mundial. Posteriormente, realizamos una

breve descripción de la situación actual de México en el marco de la AOD y la CIPD, en especial para ubicar en estos últimos años los cambios institucionales en el país, con la erogación de la Ley de Cooperación Internacional de Desarrollo y en otros actores, como la academia, que coordina el Observatorio de Cooperación Internacional, el Instituto Mora, con un trabajo minucioso al respecto para poder brindar información sobre la CIPD en general. Cerramos este primer capítulo con la disquisición conceptual de organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de diferenciar entre estas dos acepciones las características y los orígenes de cada una, sobre todo en el mundo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En el capítulo dos presentamos los actores de la AOD y de la CIPD, así como una cronología de los encuentros internaciones alrededor de este tema. Para ello realizamos un recorrido a través de todas las participaciones, ausencias y discusiones en las distintas conferencias, foros internacionales, talleres y otros eventos, donde se han verificado tanto encuentros como desencuentros: en el Segundo Foro de Alto Nivel de la Eficacia de la Ayuda realizado en París, en marzo de 2005, con sus ausencias y objetivos incumplidos; en el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra (Ghana, 2-4 de septiembre de 2008) con sus avances y nuevos retos; en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, en Busán (Corea del Sur), con los acuerdos que permitieron avanzar aún más. Respecto de los actores, nos detuvimos fundamentalmente en describir la trayectoria —siempre en el marco de estos foros internacionales— de la discusión en torno a la eficacia de la ayuda y los gobiernos subnacionales, con especial énfasis en las ONGD y OSC tanto a nivel internacional como de América Latina y en México.

En el capítulo tres articulamos nuestro trabajo precisando siempre en el marco del debate y el papel desempeñado por los actores que hemos focalizado para nuestra investigación: las organizaciones de la sociedad civil. Se describen las ONGD con presencia en México, los índices de donantes nacionales e internacionales que se encuentran en México, así como las OSC que intervienen en el país en distintos procesos, temas y áreas. Asimismo, en este capítulo abordamos la parte conceptual que sirve de base para el trabajo empírico, que presentamos en el siguiente capítulo, tanto sobre las estrategias y enfoques necesarios para las intervenciones, así como sobre el enfoque del doble fortalecimiento y doble cooperación y la generación de capital social para el desarrollo.

Por último, en el capítulo cuatro exponemos el trabajo de campo: la metodología utilizada, el contexto, los resultados y análisis realizado en torno a los referentes teóricos enunciados en otros capítulos: el debate al interior de las OSC sobre la eficacia de la ayuda y la participación en foros nacionales e internacionales en torno a la AOD; visiones del desarrollo, los enfoques y estrategias desplegadas por las OSC analizadas; sus fortalezas, dificultades y retos.

Las conclusiones cierran este trabajo con una serie de reflexiones que, si bien son en definitiva las reflexiones finales de la investigación, pretendemos que sean también una invitación a continuar el diálogo con todos los actores interesados en este tema.

En el mundo de la CIPD falta, sin lugar a dudas, mucho camino por recorrer, muchas estrategias que abordar, y más aún, muchos actores que deben ser reconocidos, visibilizados y valorizados en este nuevo contexto nacional e internacional si pretendemos que la ayuda sirva efectivamente para el desarrollo.

Agradecemos al Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM la publicación de este texto, al Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y a El Colegio Mexiquense, A. C., los cuales financiaron el trabajo de campo, así como a todo el equipo que participó oportunamente en la investigación: Silvana Girardo, Anya Tinajero, Edna Galindo, Edith García Robles, Juan Pablo Escobedo y Evelyn Moctezuma.

Bibliografía

Girardo, Cristina y Prudenzio Mochi (2012), “Las organizaciones de la sociedad civil en México y la cooperación internacional para el desarrollo”, Avances de investigación, núm. 7, Toluca, El Colegio Mexiquense, A. C.

Referentes conceptuales y contexto

Los enfoques del desarrollo en el marco de la ayuda al desarrollo como parte de la Cooperación Internacional al Desarrollo

Realizar un recorrido de los procesos de evolución de los enfoques del desarrollo tiene como objetivo ubicar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CIPD) como partes integrantes de este debate. En esta perspectiva, intentaremos exponer las características que se desprenden de nuestra revisión en torno a la evolución de las teorías del desarrollo, así como de las alternativas a dichas teorías y de su relación con las políticas de ayuda en la región, sobre todo en México, Centroamérica y Sudamérica.

El ámbito de la economía desde los años treinta del siglo xx hasta el segundo periodo posguerra se presenta como el predominante dentro de las ciencias sociales en los análisis sobre el desarrollo. Se orientó desde sus inicios en la llamada economía del desarrollo, la cual rompió con el concepto de una sola economía y al mismo tiempo negó la visión neoclásica de equilibrio. Esta visión estuvo fundamentalmente enfocada en superar los obstáculos que impedían el aumento de los bienes y servicios producidos. En ese sentido, el crecimiento económico, la distribución del rédito, el bienestar de las personas y

la reducción de la pobreza estaban directamente relacionados con el incremento de la producción nacional *per cápita*. Esto se expresó en el pensamiento keynesiano y en particular en sus seguidores en la necesidad de construir un cuerpo propio de teoría para los países “subdesarrollados”. En América Latina, la corriente del primer estructuralismo latinoamericano expresada básicamente por Raúl Presbich o las primeras visiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se centró en el análisis para encontrar las causas del llamado subdesarrollo. Éstas fueron atribuidas a: *a)* la diferencia de productividad entre el sector de exportación especializado y el resto de los sectores económicos heterogéneos; *b)* el sector especializado de exportación como enclave y con poca capacidad de arrastre sobre el resto de la economía; y *c)* el intercambio desigual entre productos primarios y manufactureros. Según Paulo Bustelo (1998), esto generaba subdesarrollo y pobreza, y obviamente planteaba la necesidad de una industrialización como centro de la política económica.

La atención territorial se centraba en el Estado-Nación, el desarrollo era algo medible, cuantificable en términos de crecimiento, y conseguirlo pasó a ser la finalidad prevaleciente. El debate se centró entonces en cómo acelerar el crecimiento; y entroncada con ideas keynesianas y preocupaciones en torno al equilibrio y la desocupación, la discusión giró alrededor de cómo distribuir más equitativamente los bienes y frutos de ese crecimiento.

El PIB era el indicador por antonomasia de la actividad económica y además se convirtió en el indicador del progreso social de uso más extendido, hecho razonable en principio, pero verificable que en la mecánica del cálculo lo hicieron impreciso para reflejar el bienestar, ya que *i)* no todo lo que incluye en la construcción incide de forma favorable

en el bienestar de la población; *ii*) ignora los aspectos distributivos; *iii*) dejó fuera dimensiones importantes para la calidad de vida de las personas que van más allá de lo estrictamente material (Inegi, 2011).

En materia de ayuda internacional, la década de los cuarenta se manifestó con algunos eventos —por ejemplo, la Conferencia de Bretton Woods, en Estados Unidos, en el año 1944, momento en el cual se establecieron determinadas reglas para regular las relaciones comerciales y financieras internacionales—. El objetivo de estos acuerdos fue asegurar la estabilidad de los cambios, abrir mercados, fomentar el crecimiento de la economía y dar por acabado el proteccionismo que imperaba en los países desde 1914. La adopción del dólar como divisa de referencia alineó los intercambios para el comercio internacional.

En 1945 se destaca la creación del Banco Mundial (BM) (inicialmente denominado Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), encargados de otorgar préstamos a los países, promover la inversión pública y privada y los procesos de industrialización y desarrollo de los países menos desarrollados. En ese mismo año, 51 naciones firmaron la Carta de las Naciones Unidas que dio origen a una de las instituciones mundiales de cooperación al desarrollo que se encargó de organizar el sistema multilateral de canalización de la ayuda y asistencia técnica en primera instancia, al fortalecimiento de las naciones devastadas de la Europa de la posguerra y que posteriormente se enfocó sólo en las naciones emergentes y en desarrollo. En el año 1948 también se dio origen a la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), que más tarde se transformaría en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo objetivo inicial consistió en aprovechar mejor el Plan Marshall.

Precisamente, el eje de la ayuda para Estados Unidos estaba centrado durante esos años en el Plan Marshall y en las ayudas de la *Mutual Security Act*. Como nos advierte Tassara (2010, p. 7), es importante recordar este Plan porque, según muchos investigadores, representa probablemente el primer ejemplo de programa de cooperación internacional al desarrollo de la historia reciente. Asimismo, Tassara señala:

El Plan Marshall tuvo efectos positivos y negativos. Entre los primeros, vale la pena recordar los siguientes: proporcionó asistencia humanitaria a corto plazo y contribuyó a la recuperación industrial y económica a mediano plazo; así como estableció las bases para la cooperación regional, y redujo la influencia soviética en la zona. Sin embargo, hay que señalar también varios efectos negativos: creó dependencia hacia Estados Unidos, volvió más lenta la transición al libre mercado, creó una brecha en Europa entre este y oeste, y favoreció —por lo menos en algunos casos— la corrupción.

Esta fase fue conocida en los países centrales como industrialización fordista-taylorista-keynesiana, y en nuestra región como el periodo de sustitución de importaciones o desarrollista.

En este contexto, las políticas de la ayuda al desarrollo irrumpieron en América Latina a finales de la década de los cincuenta y respondieron al conflicto de la Guerra Fría² y a las diferencias del norte-sur, este-oeste,

² Periodo caracterizado por la confrontación ideológica entre dos bloques política y económicamente antagónicos: el bloque capitalista (los países del oeste) y el bloque comunista (países del este), cuyos líderes eran Estados Unidos y la Unión Soviética, respectivamente.

situando a América Latina en una posición subordinada tanto en el plano estratégico como en la economía política internacional.

En esta etapa, México había consolidado el modelo desarrollista impulsado por la demanda interna y externa en los años de la Segunda Guerra Mundial y por políticas proteccionistas que guardaban cuidado de la producción nacional. El país mantenía una buena relación con Estados Unidos y alcanzó acuerdos en materia de comercio, asistencia técnica y política para los braceros. En la década de 1950, bajo las presidencias de Miguel Alemán (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964), se continuó con la implementación de programas de inversiones hidroeléctricas, promoción a la pequeña y mediana industria a través de créditos, obras de avenidas y drenajes, desmontes de tierras boscosas y selva, fundamentalmente en el sureste del país, rico en recursos naturales, pero con poca infraestructura, y se orientaron algunas políticas de crecimiento. Entre 1955 y 1957, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Economía, elaboró el Diagnóstico Económico Regional, donde se identificaron 16 zonas de concentración económica (13% de la superficie territorial albergaba 43% de la población y 48% del valor de la producción nacional).

En este contexto de sustitución de importaciones y de Guerra Fría, hubo que esperar hasta los eventos de la Revolución cubana, con la cual se aceleró y se reorientó la mirada de la ayuda. A partir de entonces, la ayuda al desarrollo cambió de rumbo. Por ejemplo, se crearon en el año 1959 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), con el claro objetivo de contrarrestar los avances de la revolución hacia otros países de América Latina. La “Alianza para el Progreso”, propuesta por

Kennedy desde 1961, contiene todos los elementos de una política exterior orientada a evitar el comunismo por otras vías, tales como la reforma del Estado social, modernización con crecimiento económico y modernización del Estado. Sin embargo, como nos señala Sanahuja (1999), estas estrategias en gran parte sólo sirvieron para apoyar los “regímenes de seguridad nacional”, aunque sus objetivos declarados estuvieron puestos en “mejorar la vida de todos los habitantes del continente” y alcanzar algunos logros como construcción de escuelas, hospitales y cooperativas.

Los años sesenta y setenta coinciden con la segunda década del desarrollo. Los países de América Latina, durante los años sesenta, trataron de no perder protagonismo y al menos lograron algunos acuerdos importantes como, por ejemplo, en el año 1964, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), o el G-77,³ donde se destacó la creación de instrumentos como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG),⁴ que ganó algunas ventajas comerciales. O el surgimiento del Movimiento de Países No Alineados en 1961. De igual forma, en este periodo se verificaron algunos intentos de lo que luego sería la cooperación sur-sur, sobre todo focalizada en cooperación técnica, lo cual evidenció que la cooperación desde sus inicios fue una herramienta de la política o acción exterior, con diálogo político, acuerdos comerciales (con componentes

³ El G-77 fue creado en 1964 y estaba conformado por un grupo de países en vía de desarrollo con el objetivo de ayudarse, sustentarse y apoyarse mutuamente en las deliberaciones de la ONU. Hoy el número de sus miembros asciende a 130.

⁴ En 1968, la UNCTAD recomendó la creación de un “Sistema Generalizado de Preferencias” en virtud del cual los países industrializados concederían preferencias tarifarias de modo autónomo a todos los países en desarrollo.

de integración), cooperación técnica y financiera, pero sobre todo, con fuertes intereses determinados por lazos históricos y culturales, lazos coloniales, intereses geopolíticos vinculados a agendas de influencia y seguridad (Martín, 2012). En los años sesenta todo ese paquete de cooperación técnica y financiera pública atado a créditos concesionales se convirtió en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), concepto adoptado en el año 1969 por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, a partir del cual comenzó a especificarse la diferencia entre la cooperación proveniente de este tipo de ayuda y otros “flujos oficiales” (García y Lucatello, 2009). El objetivo del CAD consiste en diseñar las directrices de la AOD de los países que lo componen. En ese marco empezaron a aparecer las primeras agencias de cooperación de los países industrializados y en algunos países en desarrollo.

México continuó con el auge del crecimiento y la urbanización sustentado por la inversión pública y privada internas. En los sesenta la exportación de la agricultura fue menor con respecto de la industria y los servicios. La época se conoció como “desarrollo estabilizador”. Se industrializó la frontera norte del país. Todo este crecimiento permitió mejores salarios y condiciones sociales de los trabajadores del sector industrial y del Estado, sectores concentrados en las grandes ciudades. De este modelo fueron quedando rezagados otros sectores, como la población indígena y los vinculados al campo; sin embargo, en esa década se conmemoraron los cincuenta años de la Revolución y la clase gobernante presumía de muchos avances en educación, salud, infraestructura y servicios. Durante esos diez años, y fundamentalmente entre 1961/1966, en la gestión de Díaz Ordaz (1964-1970), México recibió mucha ayuda oficial por parte de Estados Unidos, sobre todo en el marco de la Guerra Fría y la Alianza para el Progreso.

Durante las décadas de los setenta y ochenta, si bien los estudios continúan focalizando la relación entre la ayuda y el crecimiento, comenzaron a gestarse otras dinámicas. Sobresale la economía de Estados Unidos, que había empezado a debilitarse frente a otras potencias tales como Japón y las europeas. El principal acontecimiento fue justamente que Estados Unidos declaró la no convertibilidad entre el dólar y el oro (rompiendo con los acuerdos de Bretton Woods), lo que afectó la estabilidad monetaria y el comercio internacional.

Asimismo, otros eventos tales como el aumento de los precios del petróleo, resultado del embargo impuesto a Estados Unidos y sus aliados de Europa Occidental por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y el auge de los países productores de Oriente Medio, tuvieron serias repercusiones para los países industrializados, lo cual provocó el aumento en los costos del transporte y de los insumos, la inflación, el desempleo. Los dólares obtenidos por los países petroleros fueron inyectados a la economía financiera.

Paulatinamente, se corroboraba la relación no lineal entre ayuda-crecimiento que daría lugar a otras variables.

En el año 1974, la VI Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la *Declaración y el Plan de Acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional*. Los cinco principios de la Declaración pueden sintetizarse de la siguiente manera: *a)* igualdad soberana de los Estados; *b)* más amplia cooperación entre los Estados de la comunidad internacional; *c)* plena y efectiva participación sobre una base de igualdad de todos los países en la solución de los problemas económicos mundiales para beneficio común, teniendo presente la necesidad de lograr el desarrollo acelerado en los países en desarrollo; *d)* derecho de cada país

a adoptar el sistema económico y social que considere más apropiado para su propio desarrollo; e) plena soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales y sus actividades económicas. Entre las medidas incluidas en el Plan de acción, que en todo caso no fueron aplicadas de manera oportuna, destacan las siguientes: 1. aprobación de una carta de derechos y deberes económicos de los Estados; 2. fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en la esfera de la cooperación económica internacional; 3. creación de un nuevo sistema monetario internacional; 4. formalización de nuevas reglas para el comercio de las materias primas; 5. creación de condiciones favorables para la transferencia de tecnologías y la industrialización de los países en desarrollo; 6. promoción de la cooperación entre los países en desarrollo; 7. provisión de asistencia para el ejercicio de la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales (Tassara, 2010, p. 13).

En este sentido, todas las instituciones involucradas con la cooperación internacional, desde el Banco Mundial hasta los miembros del CAD, comenzaron a reconocer los fracasos de las políticas de ayuda al desarrollo, el poco impacto evidenciado en cuanto a mejorar las condiciones de vida de la población y el reconocimiento de la pobreza y disparidades que imperaban en los países receptores. Ya no se podía continuar creciendo económicamente sin pensar en cubrir las necesidades básicas de las personas. El crecimiento no traía necesariamente distribución y aumentaba la pobreza y la desigualdad (primer campo anómalo identificado). Surgieron entonces planteamientos como los del Banco Mundial sobre *Redistribución con crecimiento*, o los trabajos conocidos como *Necesidades básicas* (Streeten, 1981). Las asimetrías se manifestaban no sólo entre países, sino también dentro

de cada país. El objetivo de cerrar la brecha entre el norte y el sur no había sido alcanzado (Unceta, 2009).

México no era ajeno a esta crisis mundial y su disminución en el ritmo de crecimiento. Los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), con sus políticas orientadas a promover apertura democrática y nacionalismo, chocaron con la caída en la producción de alimentos y en el precio de éstos, lo que impidió seguir manteniendo las bonanzas de la industrialización que había comenzado en los años treinta. La balanza comercial arrojó un déficit importante, y cada vez fue más evidente la diferencia entre lo que se importaba y lo que se exportaba, así como la caída del ahorro interno, lo cual fue dejando a México en un grado mayor de pobreza. Fue entonces cuando el gobierno mexicano acudió a los préstamos externos, y ésa resultó ser la dinámica establecida por la política internacional para tratar de mantener y elevar el gasto público sin un respaldo efectivo.

El país vivió en esa década una fuerte desestabilización política, de mucha tensión entre empresarios, estudiantes, movimientos sociales, movimiento obrero y, a pesar de las posturas progresistas del gobierno, éste recurrió a represiones ilegales, torturas y a la implementación de una “guerra sucia” para acallar descontentos y conflictos radicalizados.

Siempre refiriéndonos a la década de los setenta, México, paradójicamente, aprovechó del contexto internacional el aumento de los precios del petróleo favorecidos a la vez por el descubrimiento en el país de nuevos yacimientos (1978), lo cual significó un incremento notable en la producción y exportación del crudo. Pero ello también redundó en un aumento significativo de su deuda pública externa, que pasó de 1,900 millones de dólares en 1966 a 59,000 millones, o sea, treinta veces mayor, en 1982.

Institucionalmente, en 1971 fue creada la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI) como la unidad administrativa encargada de la planeación y el diseño de la cooperación no reembolsable, ejecutada en el ámbito de la demanda de cooperación técnica en México durante su despegue económico (www.amexcid.mx).

En los años ochenta, y en el marco de las propuestas emanadas del campo de la economía oficial y los modelos de desarrollo, la preocupación a nivel internacional por continuar con el crecimiento puso en marcha la elaboración de nuevas estrategias para corregir los desequilibrios macroeconómicos. Se modificaron así los supuestos que habían guiado las políticas de expansión económica entre el 45/70, se reformularon postulados más ortodoxos y, sobre todo, se cuestionó la intervención del Estado en la promoción del desarrollo. Todo esto bajo los parámetros de la doctrina neoliberal emanada desde el Consenso de Washington, que si bien logró obtener resultados en el control de la hiperinflación, mayor disciplina fiscal y equilibrio en las cuentas externas, no permitió que el crecimiento se manifestara en igual medida, ya que los países que tuvieron mayor crecimiento (los asiáticos, por ejemplo) no se atuvieron a estas recetas. Queda demostrado que no todo equilibrio macro favorece a las mayorías. El desmantelamiento de las empresas públicas, la apertura comercial a inversiones extranjeras sin ningún condicionamiento, la reducción del gasto público que implicaba el achicamiento del Estado, redujeron las políticas sociales vinculadas con educación, salud, vivienda, y perjudicaron a los grupos más desfavorecidos, los cuales padecieron un empeoramiento de sus condiciones sociales y económicas. México, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), recibió un fuerte apoyo de la AOD. Los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, con una respuesta

débil y tardía por parte del gobierno, concedieron lugar al surgimiento de movimientos ciudadanos y a una fuerte movilización de algunos sectores sociales. También la AOD hizo aportaciones significativas, sobre todo en donativos y ayuda humanitaria con el objetivo de atenuar la grave situación social. Institucionalmente, en 1988, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI) realizó cambios importantes en la conceptualización mexicana de la cooperación técnica internacional, avanzó en la sistematización informática de sus acciones y preparó el escenario para consolidar a México como oferente de cooperación (www.amexcid.mx).

En el nivel global, continuaron en aumento las desigualdades, una mayor pobreza y desarraigo social, así como falta de respeto a los derechos humanos y crisis medioambientales. La AOD estuvo fundamentalmente centrada en alentar las inversiones extranjeras, las exportaciones y sobre todo las políticas sociales focalizadas, pero de manera fundamental en otorgar préstamos a los países para realizar sus reformas sobre la base de los principios del consenso mencionado. Fue en este periodo cuando la deuda externa de los países menos desarrollados alcanzó niveles de gran envergadura, ya que aumentaron de manera drástica las tasas de interés y los costos del servicio de la deuda, con fuertes repercusiones para países de América Latina. Los países endeudados nacionalizaron la deuda, condición impuesta por el BM y el FMI para renegociar nuevos préstamos.

Si bien de manera desigual, con este tipo de políticas algunos países de América Latina trataron de incorporarse a los procesos de globalización, pero desde una posición mucho más vulnerable que quedó al descubierto con la crisis financiera de los años noventa. Estos procesos se agudizaron en países en fases de posguerra como en Centroamérica,

donde se dificultó la democratización de sus sistemas políticos, recrudescieron la pobreza, las desigualdades sociales, agravados por factores de riesgo ambientales como los terremotos, los huracanes y las inundaciones (Sanahuja, 2011).

La crisis planteada respecto de los modelos anteriores, en especial de los procesos de la modernización ocurridos fundamentalmente en los países occidentales, coloca la discusión en términos de ubicar si el modelo podía y puede ser extendido a todo el mundo más allá de valores y culturas diferentes. La idea es reflexionar e identificar con precisión los modos y vías que cada país tiene para alcanzar el desarrollo y donde el componente del crecimiento no puede ser tomado como fin en sí mismo. De igual manera, el fin de la Guerra Fría y de la bipolaridad, los cambios acaecidos en torno a la globalización, la revolución tecnológica informática, el flujo de capitales, otorgaron protagonismo a nuevos actores transnacionales, subestatales, grandes instituciones financieras, corporaciones empresariales transnacionales a los cuales obliga, y sobre todo a los Estados, a articular nuevas estrategias y nuevos arreglos institucionales con el objetivo de no perder visibilidad y otorgar a otros actores espacios y más poder en la agenda global.

En México, los logros económicos alcanzados en la década anterior debido al auge del mercado petrolero no habían significado solución alguna. En mayo de 1981, el precio del petróleo empezó a disminuir, se elevaron los gastos por los intereses de la deuda, colapsaron las finanzas públicas. La quiebra de la economía mexicana y el anuncio, en 1982, de la suspensión de pagos a acreedores extranjeros y la expropiación de la banca, son algunos de los acontecimientos que signaron el inicio de una década que cambiaría la estructura del país, en consonancia con las políticas internacionales hegemónicas por Estados Unidos y Gran

Bretaña y las condiciones impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Fue la década de las movilizaciones sociales, de los procesos de inmigración hacia Estados Unidos como una respuesta a la falta de oportunidades laborales en el país. Se inició además la apertura paulatina al mercado mundial. Una clara manifestación de ello fue la adhesión, en 1986, al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comerciales (GATT, por sus siglas en inglés), seña de un viraje en la conducción económica que miraba hacia los procesos de globalización e inserción en la economía internacional. Serían la industria maquiladora —que importaba insumos y componentes— la encargada de exportar la producción hacia su principal socio, el vecino país, y el auge de la industria automotriz, los aspectos más destacados de este momento económico de México, paradójicamente acompañados por el cierre de muchas fábricas que estaban vinculadas con el modelo anterior de sustitución de importaciones. La inflación, en tanto, rebasó 160% ya en el año de 1987. En ese contexto, el escenario económico se encuadró en la inestabilidad política del país, con la división del histórico partido político, el PRI, el surgimiento de la Corriente Democrática liderada por Cuauhtémoc Cárdenas, quienes, en conjunto con otras agrupaciones, fundaron el Frente Democrático Nacional. En el año 1988 ganó las elecciones presidenciales el candidato del PRI, Carlos Salinas, en un proceso que dejó muchas suspicacias e inconformidades, puesto que en el país la oposición había cobrado fuerzas y cuando se realizó el cómputo de votos, la extraña caída del sistema produjo posteriormente desconfianza e incertidumbre. En el nivel internacional comenzaron a producirse también fuertes transformaciones.

En los noventa, el ámbito de las teorías del desarrollo se entrecruzó nuevamente con eventos históricos que fueron condicionando los

modelos y las estrategias, tanto del desarrollo como de la cooperación a él. La caída del Muro de Berlín, el derrumbe definitivo de la Unión Soviética, guerras civiles y conflictos armados en varios lugares del mundo, así como los nuevos acuerdos comerciales y financieros pactados entre los países más industrializados, reforzaron las posturas oficiales estadounidenses y británicas, y también sirvieron de marco a la ayuda internacional para orientarse hacia estrategias de emergencia que permitieran mitigar las crisis humanitarias y los rezagos que el sistema iba produciendo y dejando.

Algunos acontecimientos en México durante esta década atrajeron la atención mundial. La rebelión del Ejército Zapatista, en 1994; la entrada en vigor a inicios de ese mismo año del Tratado de Libre Comercio con el país vecino (Estados Unidos); el asesinato de un político del PRI, candidato a la presidencia, Luis Donaldo Colosio; la asunción del nuevo presidente, Ernesto Zedillo, en 1994; una fuerte caída económica, devaluación del peso mexicano en casi 100% en 1995; el aumento del desempleo, de las tasas de interés; la cesación de pagos de créditos contraídos en dólares, son algunos de los hechos que señalaron un rotura definitiva con el auge económico de décadas anteriores. La ayuda internacional, sobre todo de Estados Unidos, el alza de los precios de petróleo, colaboraron para recuperar de manera paulatina el crecimiento económico del país. Precisamente, cabe destacar que en 1994 México pasó a ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sólo sería miembro observador en el CAD, y el país aún no contaba con las instituciones ni leyes que regularan, que promovieran o coordinaran los flujos provenientes de la AOD. Sólo por información proveniente del CAD se conoce, como lo detallan García y Lucatello (2009, p. 88):

México recibió de 1960 a 2005, vías bilateral y multilateral, en préstamos y donativos, una entrada bruta de 15.038 mdd, y neta 10.015 mdd. Es decir, ha pagado un aproximado de 5.023 mdd por conceptos de préstamos calificados como AOD. Esto representaba 1.5 por ciento de la AOD mundial, lo que demuestra que hasta ese momento ha sido un país marginal en la escena internacional.

También es importante destacar en cuanto a México que en el año 1993, por parte de los países miembros del CAD, se otorgaron más de 59 mdd de ayuda multilateral, de los cuales 56% corresponde a un préstamo otorgado por España por un valor de 216.69 mdd para equipo médico, una planta purificadora de agua, equipo meteorológico y comunicaciones. Asimismo, en 1994, los autores mencionados, García y Lucatello, encuentran afluencia de la ayuda por vía bilateral y multilateral, con amplia participación de España y Japón. Antes, en 1990, la DGCTI se había transformado en la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), con la función principal de apoyar en la planeación y diseño de las políticas de cooperación técnica y científica, y coordinar, facilitar la negociación y ejecutar los convenios y programas de cooperación en los ámbitos bilateral y multilateral (www.amexcid.mx). Sin embargo, y a pesar de que a partir del año 1997 se asistió a una marcada tendencia al descenso de la ayuda oficial para el país, institucionalmente, en 1998 se crea el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci), donde fueron concentradas las cuatro unidades administrativas encargadas de los diferentes temas de la cooperación en la SRE, a saber: la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica; la de Cooperación Educativa y Cultural; de Organismos de Cooperación Económica y de Desarrollo; y para la

Cooperación con Centroamérica y El Caribe. Con esto, el Imexci buscó consolidar un sistema articulado de cooperación internacional cuyas facultades se encauzaron a la planeación, gestión y coordinación de los programas y proyectos de las vertientes de recepción y oferta de cooperación; así como a la implementación de las primeras iniciativas de cooperación horizontal. Se trató de una institución con la cual el país no contaba hasta ese momento.

En el contexto internacional, en ese mismo decenio aparecieron nuevas propuestas como alternativas al modelo economicista anterior, de búsqueda conceptual y práctica, que permitieron empezar a abandonar los supuestos utilitaristas, sintetizado esto como “desarrollo humano y sostenible”. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apostó por este nuevo concepto: “desarrollo humano” —entendido como la ampliación de las capacidades y las oportunidades del ser humano—. De acuerdo con los supuestos de Amartya Sen (1999), esto ocurría en un proceso de expansión de las capacidades de las personas para elegir el modo de vida que valoraban. ¿Cuáles fueron las consecuencias de esta revisión? Una visión de desarrollo centrada en la producción de bienes comenzaba a ser sustituida por otra centrada en la ampliación de las capacidades y libertades de la gente. A pesar de la importancia del crecimiento y del ingreso como único componente del bienestar, éstos ya no servían para explicar el desarrollo. El concepto de utilidad ya no era el apropiado puesto que no valoraba en todas sus dimensiones un modo de vida. La propuesta de Sen fue redefinir el bienestar como la capacidad de una persona para escoger el modo de vida que quiere y medirlo en función del conjunto de oportunidades de elección, es decir, a través de las libertades de las que efectivamente dispone. Esta visión dio cabida a una nueva

forma de considerar la justicia social, de evaluar las instituciones y de tratar al desarrollo.

Las instituciones y las políticas sociales se evaluarán respecto de su relación con el desarrollo, conforme a los efectos en el espacio de libertades de los individuos y no sólo en su utilidad. Desde esta perspectiva se comprende mejor la cuestión distributiva, vista como la distribución equitativa de oportunidades y derechos, y no sólo en el sentido más limitado de la riqueza entendida como ingreso monetario.

La concepción de desarrollo como expresión de libertad lleva a una concepción integral u holística donde las diferentes dimensiones del desarrollo (económica, social, política, jurídica, medioambiental, de género, cultural, entre otras) no sólo deben considerarse en su totalidad, sino que, además, se relacionan e influyen entre sí. En este sentido, las guerras, los conflictos violentos, la pobreza, la tiranía, la criminalidad, el terrorismo, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, son fuentes de privación de libertad y deben ser eliminadas para lograr el desarrollo. Queda evidenciado entonces que el problema del desarrollo es un problema de negación de libertades que puede provenir de la pobreza, de la inexistencia de servicios básicos o de la negación de libertades políticas.

Asimismo, el modelo económico tradicional/occidental muestra otra de sus limitaciones: el agotamiento de sus recursos naturales. La escasa capacidad de recuperación del planeta en cuanto a su degradación (Lucatello y Calderón, 2011) y explotación ponen en evidencia problemas que son considerados graves en este contexto: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, procesos de deforestación, contaminación de los litorales, alteración y desecamiento de los manglares, inadecuado uso del agua, sobreexplotación pesquera, contaminación

atmosférica, entre otros muchos. Varios informes mundiales que ya habían abordado la cuestión ambiental, como el de Brundtland (ONU, 1987), y algunas cumbres internacionales en materia ambiental, le dieron continuidad a la cuestión, como la Cumbre de Río (1992), organizada por la Organización de Naciones Unidas, o la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002), y también la aplicación concreta de agendas sustentables mundiales, como la “Agenda 21”, que ayudaron a orientar la discusión no sólo en la lucha contra la pobreza, sino además en aspectos multidimensionales y multidisciplinarios. De igual forma han permitido abrir el debate hacia la necesidad de cooperación entre múltiples actores y distintos niveles de gobierno (internacional, nacional, estatal y local) para hacer frente a los graves problemas planteados por el impacto ambiental, económico y social. La utilización del concepto de “gobernanza” hace referencia precisamente a estos procesos que abren, en el marco de la cooperación, formas y tipos emergentes que comienzan a consolidarse de manera horizontal (entre los diferentes agentes de igual o menor desarrollo), cooperación sur-sur de tipo vertical (entre distintos niveles). En este contexto, el papel histórico regulador del Estado deja lugar a los actores territoriales y al protagonismo de espacios de proximidad más cercanos a los intereses de las personas (Lucatello y Calderón, 2011, pp. 78-79).

Esto nos remite a una nueva espacialidad y a una nueva manera de interpretar el territorio, no ya como ámbito, sino como sujeto mismo de los procesos de desarrollo. Ante los procesos de la globalización, la revalorización de los espacios locales así como el aprovechamiento de las potencialidades que conllevan los diferentes ámbitos territoriales, constituyen el eje principal que permite operar en diferentes escalas, sin caer en planteamientos defensivos o particularistas (Unceta, 2009). Así, el

territorio local es un espacio de construcción política (Madoery, 2008) que no está fuera de los sujetos, sino que es un sistema de acción intencional (Parmigiani, 2001), un espacio de construcción social. El territorio local se efectiviza en este sentido cuando es planteado como estrategia que enlaza los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales, con las prácticas políticas y las acciones de las personas (Mochi, 2010).

Esta nueva concepción del desarrollo lleva implícita además la incorporación de una mayor interdisciplinariedad producto de la interrelación entre las distintas esferas de la realidad social —más allá de la económica—. En este caso, “se trataría de ampliar la noción de desarrollo a la esfera política —el papel de la democracia y las instituciones—, a la social —la preocupación por la equidad y el nivel de bienestar de las personas— y a la ecológica —la incorporación de la sostenibilidad ambiental—” (Cairó y Colom, 2003, p. 66).

Estas referencias dan pie para considerar el desarrollo en sus dimensiones económica (generación de medios de vida), social (equidad), ecológica y política (empoderamiento), y una perspectiva metodológica que requiere de un enfoque pluridisciplinar y multidimensional para la construcción del objeto de estudio. Los indicadores cualitativos y cuantitativos constituirán las herramientas de apoyo para el análisis de los procesos, teniendo en cuenta que los indicadores no pueden abarcar una realidad social viva. Uno de los principales temas y preocupaciones en materia de estadísticas oficiales, sobre todo en la medida en que crece el consenso sobre su relevancia para las políticas públicas y la rendición de cuentas, es la adecuada medición del progreso social tanto por organismos internacionales como por instituciones nacionales. En atención a lo anterior, la OCDE ha lanzado precisamente el Proyecto Global para la Medición del Progreso

de las sociedades, y podemos citar también los trabajos en esa misma dirección de la Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi. A nivel nacional, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) está llevando a cabo una serie de seminarios internacionales que ayudan a considerar de qué manera se puede medir más adecuadamente el progreso social y cuáles son las mejores formas de transmitir la información a la población. Mencionamos también el trabajo del Foro Consultivo Científico y Tecnológico, y en especial sobre la Medición del Progreso y del Bienestar: propuestas desde América Latina (Rojas, 2011).

En este contexto comienzan a cobrar protagonismo Estados emergentes con un dinamismo y presencia internacional cada vez más importantes y se dibuja una nueva sociedad internacional, distinta de la desarrollada durante el siglo xx, lo que pone en evidencia las contradicciones y lagunas políticas y muchas estrategias, en particular de la ayuda oficial, en cuanto al tema que nos compete en este trabajo. Los nuevos retos otorgarán al multilateralismo la fuerza necesaria para reemplazar al unilateralismo en crisis.

En el ámbito específico de la ayuda al desarrollo, ya se piensa en términos de cooperación al desarrollo, y esto supone cuestionar muchos principios: desafiar el patrón tradicional de relaciones norte-sur, los países normalmente receptores pasan a ser ellos mismos donantes, pero sobre todo, las críticas emanadas hacia las tradicionales instituciones de gobernanza de la ayuda internacional, definidas en gran medida por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y el Banco Mundial.

Esto incide de manera significativa en el liderazgo económico, político, estratégico y cultural de Estados Unidos⁵ debido a la reducción

⁵ El fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) redujo la importancia de Estados Unidos como mediador en la región.

de su capacidad hegemónica, mermando su capacidad de actuación y dando lugar a nuevos actores emergentes, como el caso de China, que se irá afirmando como país cada vez más protagonista. También la reciente crisis económica de la Unión Europea afecta profundamente la crisis global, y tanto Estados Unidos como la Unión Europea misma se debilitan como actores internacionales, lo cual trae consecuencias para América Latina en cuanto a la cooperación.

En cierto modo, estos nuevos escenarios dan oportunidad a algunos países de América Latina, como Brasil, y en menor medida a Venezuela, Argentina, Chile, Ecuador, y también a México, de desempeñar papeles más relevantes en los escenarios globales. Asimismo, Canadá cobra cada vez más protagonismo económico en varios países de la región. La crisis de la deuda de la década anterior va quedando atrás y deja paso a un incremento considerable de la inversión externa en algunos de estos países, así como una participación importante en los flujos financieros internacionales. La región también se destaca por el aumento de las remesas, superávit comerciales, fruto del incremento en los precios, sobre todo en agro-alimentos.

Además, algo que define la nueva etapa es la multiplicidad de actores que serán considerados en el proceso de globalización, donde a la AOD se le sumarán la financiación privada, influenciada por las finanzas globales, y el papel de los actores del mercado, así como los no estatales más en general, para intentar configurar una agenda global para el desarrollo a través de los Objetivos del Milenio, planteados desde el año 2000 a las Naciones Unidas. Todo este proceso se empalma con la discusión misma de las teorías del desarrollo señaladas con anterioridad, fundamentalmente del desarrollo humano, sustentable y territorial.

La Cooperación al Desarrollo, a partir del año 2000, dio un viraje importante con la Declaración del Milenio, la cual se centró en varios aspectos vinculados no sólo a reducir la pobreza extrema, sino incluso a frenar la propagación del VIH-sida, garantizar el acceso a una educación primaria, superar problemas de género y ambiente, entre otros puntos. Esta Declaración se vio reflejada cuando se elaboraron los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio.⁶ Sin embargo, se

⁶

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre.

- * Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario.
- * Conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.

- * Asegurar que en 2015, la infancia de cualquier parte, niños y niñas por igual, sean capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

- * Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.

- * Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna.

- * Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna.
- * Lograr el acceso universal a la salud reproductiva.

Objetivo 6: Combatir el VIH-sida, el paludismo y otras enfermedades.

- * Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH-sida en 2015.
- * Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH-sida de todas las personas que lo necesiten.
- * Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.

configuró de esta manera una visión limitada para encarar el desarrollo, dejando otros problemas fuera de estos objetivos, como, por ejemplo, la reforma financiera, la promoción productiva y laboral, entre otros. Al mismo tiempo, al querer aplicarse de manera homogénea para todos los países a nivel internacional con metas precisas que deben ser alcanzadas para 2015, sembraron el pesimismo sobre la posibilidad de su cumplimiento, en particular para continentes como África. Asimismo, si bien la Ayuda Oficial se orientó de manera fundamental hacia los países pobres para que pudieran alcanzar dichos

Objetivo 7: Garantizar el sustento del medio ambiente.

- * Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- * Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.
- * Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
- * Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

- * Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.
- * Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.
- * Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General).
- * Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo.
- * En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles.
- * En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones.

objetivos, los países considerados de renta media fueron quedando rezagados como receptores de la ayuda cuando, paradójicamente, son los países en donde se encuentra la mayor cantidad de pobres. No se tuvo en cuenta la cuestión de las asimetrías estructurales globales que generan dichos problemas. Además, por ejemplo, el tema de género fue tomado de manera limitada, es decir, no se generaron indicadores de desarrollo de capacidades que permitieran afrontar problemáticas como violencia intrafamiliar, diferencias de poder entre hombres y mujeres, ni se abordó el tema desde la transversalidad para todas las áreas de desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se asocian sólo a la AOD y no a los cambios y transformaciones que deberían producirse en los países para lograr dichos objetivos. La posibilidad de alcanzar las metas para 2015 se ve cada vez más lejana, y a pesar de algunas cifras que denotan reducción de la pobreza en términos generales, si analizamos por país el incremento de las desigualdades, en muchos de ellos se opacan algunos de los logros de los objetivos.

Monterrey 2002 fue el lugar y el año elegidos para definir compromisos respecto de la financiación de dichos objetivos, en donde los países miembros del CAD redoblaron la apuesta para reducir la pobreza extrema, al mismo tiempo que afirmaron la prioridad del comercio e inversiones extranjeras. Se buscó el compromiso de llegar a 0.7% del PIB y se mencionaron las reformas que podrían facilitar nuevos y más amplios espacios para el capital privado, pero sin ninguna propuesta dirigida a la reforma del sistema financiero internacional, que era en definitiva el “talón de Aquiles” del nuevo modelo de desarrollo.

Se pensó en ese momento que los rezagos dejados por los procesos de la globalización, para algunos países, podrían ser contrarrestados

por la propuesta planteada por Naciones Unidas e implementada en diversos países que se adhirieron a los Objetivos del Milenio.

Lo que sigue en América Latina y el Caribe nos muestra una ayuda racionalizada a través de la privatización y la financiarización del desarrollo, quedando sesgada a los Objetivos del Milenio y a la “agenda de la eficacia”, aunque en la región comienzan a vislumbrarse algunas nuevas modalidades, como la cooperación regional y la cooperación sur-sur, a reserva de que los países más pobres, por ejemplo, del área andina o el Caribe, continuaron dependiendo de la AOD y de las remesas provenientes fundamentalmente de Estados Unidos, que pasaron a ser una de las entradas más importantes. Desde el año 1997 se venía asistiendo a una caída importante de la Ayuda Oficial hacia América Latina orientándose hacia Asia Meridional y África Subsahariana, considerados los continentes más pobres. La separación de los países de acuerdo con la renta que registran, determinada por el PIB, en países de renta media y renta baja, condiciona la AOD a seleccionar a los últimos como receptores de ayuda. México es un claro ejemplo de estas políticas, ya que en este marco de los Objetivos del Milenio, y al ser considerado país de renta media, sólo captará 1.3% del total de la AOD neta mundial. México no es un receptor prioritario de la ayuda (García y Lucatello, 2009, p. 90).

No obstante, institucionalmente, México, en el año 2000, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), implementó una serie de modificaciones en su estructura con fundamento en lo dispuesto por los artículos 12, 16, 17, 26 y 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 1, 5 y 7 fracción XVII del Reglamento Interior de la SRE y demás disposiciones aplicables.

Con base en lo anterior, en 2001, conforme al Reglamento Interior de la SRE, se derogaron las facultades del Imexci y las direcciones

generales que lo integraban fueron reubicadas en la estructura concentrada de la Cancillería con las siguientes adaptaciones: la Dirección de Cooperación con Centroamérica y El Caribe se incorporó a la DGCTC; la competencia de la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural se trasladó a la Dirección General de Asuntos Culturales; y la Dirección General de Cooperación Económica y de Desarrollo se asoció a la Dirección General de Promoción Económica Internacional.

Asimismo, en 2004, con el objetivo de convertir a la política exterior en un instrumento central para lograr las metas de desarrollo económico y social en México, la SRE creó la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI) e incorporó a la DGCTC en su estructura (www.amexcid.mx).

Al mismo tiempo, las condiciones de la llamada guerra global contra el terrorismo, a partir del 11 de septiembre de 2001 y potenciada además con la guerra al narcotráfico, hicieron que en el caso de América Latina gran parte de la AOD respondiera a objetivos políticos de “securitización” y en ese sentido favoreciera en esos años a países en América Latina, tales como Colombia, principal receptor de esta política.

En resumen, en estos años América Latina no se verá favorecida por la Ayuda Oficial. Sin embargo, serán el mejoramiento de la inversión extranjera privada y el fuerte flujo de sus exportaciones los factores que beneficiarán el surgimiento de alguno de ellos como “emergentes”. Se suman a estos factores, como nos relatan Arenal y Hirst (2011, p. xvi): “el anclaje democrático, estabilidad y crecimiento económico, inclusión social en algunos Estados con peso y proyección regional, se han agregado a las nuevas posibilidades de autonomía

política e interacción internacional de la región”. Se asiste en la región a una integración posliberal signada por visiones neodesarrollistas⁷ que van más allá del intercambio comercial entre los distintos países y que apuntan a la construcción de infraestructura, de proyectos productivos, o a intentos de integración en la inversión común, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)⁸ (<http://www.unasursg.org/>), claras manifestaciones de cooperación sur-sur. Desde otra perspectiva, se generan nuevas alianzas con otras potencias que en el ámbito del comercio le disputan mercado a Estados Unidos y a Europa, como son el caso de China y Canadá.

En tanto, un grupo de países (Ecuador, Bolivia, Venezuela) se inserta en este modelo con una propuesta cuyos visos no dejan de ser contradictorios, ya que ve la necesidad de la transformación de los Estados nacionales desde una perspectiva multicultural y de incorporación de una alternativa al desarrollo en contraposición a la visión de la modernidad. Esto se sustenta en la idea de que el desarrollo está íntimamente vinculado a la cosmovisión moderna e industrializadora

⁷ Harvey (1998) denomina *neodesarrollismo* al modelo implementado en diversos países de la región cuyas economías han protagonizado un fuerte crecimiento dinamizado por la renta de los bienes comunes (de la tierra a través de productos agropecuarios, de los hidrocarburos y los minerales), donde el estado ejerce un papel activo instituyendo un nuevo modo de regulación.

⁸ Organización internacional creada en 2008 como impulso a la integración regional en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia. Sus esfuerzos están encaminados a profundizar la unión entre las naciones suramericanas, bajo el reconocimiento de sus objetivos regionales, fortalezas sociales y recursos energéticos. Los países integrantes son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Paraguay se encuentra momentáneamente suspendido.

y a la vez universalista de occidente. De lo que se trata es de ir más allá del desarrollo, o de crear alternativas a la visión del desarrollo, reconociendo la pluralidad cultural en la que se inscriben las visiones del bienestar y la sustentabilidad, que en gran parte de las cosmovisiones indígenas es de reconocimiento a leyes de la naturaleza. Esto implica la concesión del “buen vivir” como parte de la recuperación de dichas cosmovisiones y la superación del Estado colonial, sin representación de las distintas culturas, por el Estado multiétnico, multicultural que las reconozca.

Desde esta perspectiva, el grupo de países mencionados ha propuesto cambios en sus constituciones vinculados a estos aspectos, aunque sus modelos de crecimiento siguen relacionándose con el neodesarrollismo a partir de las propuestas extractivistas tanto de petróleo como de minerales. En este contexto, la cooperación sur-sur también queda atrapada en esa lógica puesto que el modelo de extracción de recursos naturales para la exportación siguió siendo el patrón de crecimiento. La perspectiva de la colonialidad del Estado a partir de la búsqueda de los Estados transnacionales reconociendo las distintas nacionalidades que componen los países y negando el viejo Estado colonial está en proceso crítico y de mucha discusión en el contexto latinoamericano. La visión de la naturaleza con el reconocimiento de sus propias leyes vinculada a la cosmovisión de los pueblos nativos no pudo sobreponerse a la lógica de apropiación y destrucción de ésta vinculada a los modelos de la modernización, ya sea de carácter liberal, socialdemocrático, socialismo real o neoliberal. Los modelos de la modernidad de los siglos XIX y XX, aunque son cuestionados por estas nuevas visiones y están en crisis, vuelven a presentarse como hegemónicos en nuestro continente.

Pese a que la polémica se da en el ámbito de las teorías del desarrollo, la influencia de este debate sobre la arquitectura de la cooperación es limitada. Se mantienen los principios que había impuesto la modernización.

En todo este recorrido realizado aludimos a que la ayuda al desarrollo no puede quedar atrapada sólo en un compromiso financiero que los donantes adquieren, como un acto gratuito y discrecional, sino que ésta debe concebirse como un derecho al desarrollo de todos los pueblos en pos de aumentar su bienestar, ampliando su agenda hacia retos aún pendientes, como son la desigualdad, la desocupación, la profesionalización de las personas, la promoción de la equidad social y de género, la defensa de la sostenibilidad ambiental, el apoyo al fortalecimiento institucional. Así como el paradigma del desarrollo adquirió la multidimensionalidad, la ayuda y la cooperación para el desarrollo deben incursionar en áreas y aspectos no considerados con anterioridad.

Ayuda Oficial al Desarrollo como parte de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

Consideramos importante destacar la descripción de estas dos acepciones como son la Ayuda Oficial al Desarrollo y la Cooperación Internacional para el Desarrollo, ya que implica considerar tanto el concepto como las prácticas que incluyen cada una, así como las distintas dinámicas y diversidad de actores que participan. Se trata de encontrar en esta distinción las estrategias diversas que cada forma desarrolla.

La Ayuda Oficial al Desarrollo

es un concepto emanado del CAD⁹ y está muy bien especificado respecto de lo que abarca, cómo se cuantifica, quién lo negocia y quién lo contabiliza. No es ayuda gratis, pues contempla la generación de deuda en el país receptor a partir del otorgamiento de préstamos y, por otro lado, no toda la ayuda internacional es forzosamente Ayuda Oficial al Desarrollo. Aunque si bien es de carácter concesional, con al menos 25% de gratuidad (Cruz y Lucatello, 2009, p. 84).

La AOD designa los fondos que los países desarrollados ponen a disposición de los países en desarrollo, sea de forma bilateral o multilateral, para programas y proyectos de desarrollo.

El origen de la AOD es público y se constituye, según la OCDE, por:

los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones:

⁹ El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es el principal órgano de la OCDE para las cuestiones de la cooperación al desarrollo. Los miembros actuales del CAD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comisión de las Comunidades Europeas, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Participan como observadores permanentes: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- a. tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo, y
- b. son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos 25% (Cruz y Lucatello, 2009, p. 85).

Por Ayuda Oficial al Desarrollo, la OCDE comprende las donaciones, préstamos blandos (créditos) realizados a países o territorios generalmente en vías de desarrollo —que figuran en la lista de los países que pueden recibir ayuda oficial de gobiernos extranjeros, agencias multilaterales que buscan promover el desarrollo económico y el bienestar de las personas afectadas—. Las donaciones no son reembolsables y los créditos generan por parte de los países receptores una deuda con el pago de intereses correspondiente.

Además, se reconocen como asistencia oficial para el desarrollo la condonación de deuda y los costos de las plazas de estudio de los estudiantes procedentes de países en desarrollo en los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

La AOD, así denominada desde sus inicios y a pesar de su implementación durante muchos años, no demostró efectividad ya que no alcanzó sus objetivos. Disminuir la pobreza y mejorar los índices de desarrollo social, económico, cultural, ambiental, son metas no logradas, al punto de que los miembros que forman parte de la Ayuda llegaron a la conclusión del agotamiento de este modelo signado por las relaciones norte-sur.

Los motivos que explican este fracaso han sido identificados tanto por investigadores como por los propios miembros pertenecientes al CAD de la OCDE. Entre algunas de las razones expuestas se encuentran la poca ayuda brindada en relación con los compromisos asumidos, la

condicionalidad establecida por los países del norte, que no contribuyó a estimular la apropiación por parte de los países receptores, así como las deficiencias en la alineación de la ayuda, lo cual obstaculizó a las prioridades de desarrollo de los países del sur; en tanto, la ayuda no propició la creación de capacidades ni de una institucionalidad fuerte, incluida la gubernamental, y ello generó déficit institucionales severos en los países receptores; la estrategia establecida por la ayuda fue signada más desde la oferta que desde la demanda, y las estrategias implementadas no promovieron la coordinación entre los países donantes y los receptores.

Sánchez (2011) enfatiza una diferencia esencial entre ambas acepciones: Ayuda Oficial al Desarrollo y Cooperación Internacional al Desarrollo, y estriba en que la AOD es otorgada generalmente de un gobierno a otro, en ocasiones a través de organismos multilaterales. En cambio, el concepto y la práctica de CIPD son mucho más amplios e incluyen también actores no gubernamentales, aquellos que tienen tanto fines lucrativos como no lucrativos. Ayala Martínez (2012, pp. 18-19), de manera correcta, sintetiza y explica que toda la AOD forma parte de la cooperación para el desarrollo, aunque no a la inversa: “La ayuda comporta transferencia de recursos en condiciones definidas, mientras que la cooperación puede acoger el conjunto de recursos y posibilidades que, de forma deliberada, los países de mayor desarrollo otorgan a países de menor desarrollo relativo para promover su desarrollo”. Es decir, se consideran no sólo los recursos, sino también las opciones (que no derivan de forma espontánea del mercado). Por ejemplo, las preferencias arancelarias que no suponen transferencia de recursos son parte de la cooperación, pero no de la ayuda.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo trasciende la visión de la “Ayuda”, pues busca la construcción internacional de estrategias que respondan a las realidades que la globalización y el desarrollo regional y local subrayan como urgentes. Como señala Gabriela Sánchez (2011), la CIPD se presenta entonces como una responsabilidad social en la perspectiva de romper las desigualdades entre naciones pobres y ricas y contribuir, a través de políticas nacionales, a disminuir las desigualdades al interior de los países, donde las culturas y comunidades padecen todavía realidades de marginación y exclusión. Se alude aquí al sentido original del término cooperar, es decir, operar con el otro en función de un objetivo común. También supone “coordinación de ambas partes conforme a una estrategia comúnmente diseñada y compartida en la que el interés y el beneficio es mutuo, mientras que la ayuda para el desarrollo se ha presentado casi como sinónimo de donación, entrega desinteresada y que implica una cesión” (Izquierdo, Hidalgo y Fernández, en Ayala, 2012, p. 20).

Si bien en nuestros días la ayuda y la cooperación internacional entran cada vez más en una lógica multisectorial, en donde los vínculos, puentes, interconexiones entre actores son determinantes para el lanzamiento de acciones conjuntas, lo cierto es que, salvo excepciones, el acceso de algunos actores como, por ejemplo, las OSC de manera directa a fondos públicos de otros países, así como de los gobiernos municipales, es todavía muy incipiente y difícil de lograr. Por lo general, son las ONGD de países desarrollados las que acceden a recursos públicos y, a la vez, los canalizan a OSC de países en desarrollo. Sin duda, otras reglas de juego en la arquitectura de la cooperación internacional se imponen ahora, sobre todo cuando vemos surgir nuevas modalidades, como la cooperación sur-sur o la cooperación descentralizada (Sánchez, 2010).

La CIPD comprende el conjunto de actuaciones realizadas por actores públicos y privados entre países de diferentes niveles de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del sur, de modo que sea más sostenible y equilibrado en relación con el norte. A través de la CIPD se pretende también contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta (Gómez-Galán y Sanahuja, 1999). Su finalidad central es intentar impulsar el crecimiento económico y el bienestar social, favorecer formas de gobierno democrático respetuosas de los derechos humanos y contribuir a la preservación del medio ambiente. Los recursos que se involucran pueden ser de naturaleza reembolsable (distintas modalidades de crédito), y no reembolsable. Se incluyen beneficios intangibles, como el disfrute de los “bienes públicos” internacionales facilitados por la cooperación (relaciones internacionales más pacíficas, condiciones mundiales estables, conservación de la biosfera global, entre otros).

Las formas y mecanismos de ayuda internacional no se agotan en la transferencia de recursos, sino que existen varios tipos de cooperación internacional: la cooperación financiera; técnica, científica; la ayuda humanitaria y de emergencia; la reorganización de la deuda; la cooperación descentralizada; la cooperación sur-sur; la cooperación triangular, las pasantías y voluntariado; y por último, los auspicios académicos, como becas y *fellowships*¹⁰ (Correa, 2010, p. 43).

¹⁰ Un *fellowship* es un reconocimiento otorgado por un grupo que presta aval y prestigio a quien lo recibe, convirtiéndolo en un miembro o camarada suyo. Son programas que buscan acompañar el desarrollo profesional o académico de determinados individuos, y generalmente incluyen un componente de formación académica y otro de trabajo de campo para desarrollar investigaciones o realizar innovaciones en el ámbito de las ciencias (Correa, 2010, p. 52).

México es un país dual, en tanto que opera como oferente y como receptor de la CIPD. Como receptor, recibe los flujos de la cooperación de países de mayor desarrollo y de organismos internacionales para proyectos de ejecución nacional, siempre con base en los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En lo que respecta a organismos, México recibe cooperación proveniente principalmente de la Organización de Estados Americanos y de Naciones Unidas, y de países como Estados Unidos, Canadá, Israel, España, Francia, Alemania e Italia (SRE, 2009).

Como oferente de la cooperación, México canaliza recursos bajo el esquema tradicional de la cooperación sur-sur entre países en desarrollo; y ha incursionado en modalidades innovadoras como la cooperación horizontal y la cooperación trilateral, en las que, principalmente, se ejecutan programas de cooperación en beneficio de países de menor desarrollo relativo. En este caso, la cooperación se dirige principalmente a Centroamérica y el Caribe, y en menor medida a Sudamérica, África y Medio Oriente (SRE, 2009).

En los procesos de cooperación intervienen múltiples actores, como ya se ha mencionado, pues no es algo que quede en manos únicamente de los Estados; es posible nombrar a los organismos internacionales (por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas); la banca multilateral u organismos multilaterales de crédito (por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial); los diversos niveles de gobierno (cancillería, gobiernos estatales y municipales, entidades públicas); las empresas; las agencias de cooperación internacional gubernamentales (por ejemplo, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, GIZ); las agencias no gubernamentales (ONGD, fundaciones); la

academia (universidades y centros de investigación y desarrollo) y las OSC (tales como asociaciones civiles y sociales, redes) (Observatorio de la Cooperación Internacional en México, Instituto Mora, 2009).

La Ayuda Oficial al Desarrollo en cifras

De acuerdo con información brindada por los países miembros del CAD, de la OCDE, en el nivel mundial África es el continente que más recursos recibió de la AOD durante 2011, en tanto que América Latina y el Caribe recibieron sólo 8.5% del total mundial. La caída de la ayuda continuó en términos generales durante 2012 también para América Latina y el Caribe, y se redujo de 11.582 millones de dólares en 2011 a 8.640 millones de dólares en 2012.

Según la distribución de la ayuda por subregión durante los años 2010-2011, el Caribe fue la zona que más ayuda recibió durante este periodo, aunque con un descenso en 2011. Suramérica aumentó en

Cuadro 1
La evolución de la cooperación internacional en América Latina y el Caribe.
Mayores cooperantes

2010			2011		
	MDD	%		MDD	%
Estados Unidos	2.712	25.0	Estados Unidos	2.616	23.0
España	1.370	13.0	BID	1.504	13.0
Comisión Europea	1.289	12.0	Alemania	1.129	10.0
Alemania	913	8.4	Comision Europea	1.001	9.0
Canadá	806	7.5	Francia	953	8.0

Monto AOD en millones de dólares.

Fuente: elaboración propia con datos brindados por el CAD de la OCDE y sistematizados por el Centro de Información sobre la Cooperación Internacional. América Latina y el Caribe, <www.eficacia.info>.

2011 y Mesoamérica aparece por debajo de las otras dos subregiones, a pesar de un leve aumento registrado en el año 2011.

De acuerdo con los aportes realizados por los mayores países miembros del CAD para la AOD en América Latina, si bien existe una constante en muchos de ellos, es importante señalar que ya entre 2010 y 2011 comienzan a disminuir los apoyos a la región (cuadro 1).

En el cuadro 2 podemos observar que es Haití el país que se destaca por ser el que más AOD recibió tanto en 2010 como en 2011, a pesar de que en este último año se redujo notablemente la ayuda recibida, y México figura, en 2011, entre los países que menos ayuda recibió.

Respecto de las áreas programáticas de intervención del total de países del CAD/OCDE en América Latina y el Caribe, destaca el área social, donde se realiza mayor inversión a la parte multisectorial de la economía y la producción, en desmedro de programas de ayuda humanitaria, para el debate y otros.

Cuadro 2
La evolución de la cooperación internacional
en América Latina y el Caribe.
Mayores receptores

2010			2011		
	MDD	%		MDD	%
Haití	3.076	28.4	Haití	1.712	15.0
Colombia	910	8.4	Colombia	1.130	10.0
Bolivia	676	6.3	México	882	8.0
Brasil	664	6.1	Brasil	870	8.0
Nicaragua	628	5.8	Bolivia	759	7.0

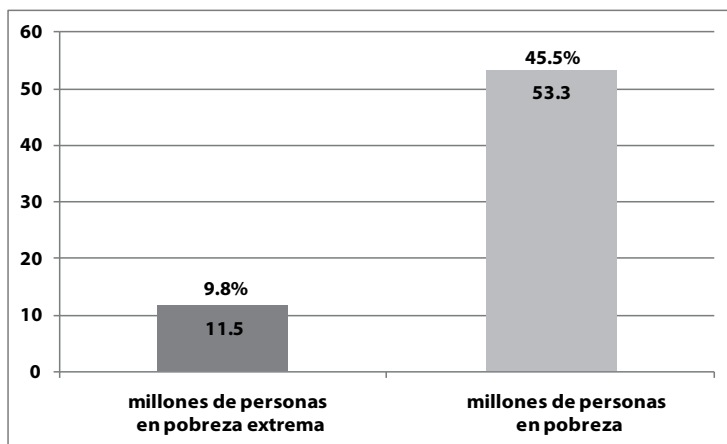
Monto AOD en millones de dólares.

Fuente: elaboración propia con datos brindados por el CAD de la OCDE y sistematizados por el Centro de Información sobre la Cooperación Internacional. América Latina y el Caribe, <www.eficacia.info>.

México en la última década

México es considerado como un país con nivel de renta medio-alto, lo que equivale a países cuya renta por habitante por año se estima entre 4,036 y 12,475 dólares (Banco Mundial). Si se revisan los índices de la riqueza (como el coeficiente de Gini o el Índice de Desarrollo Humano) quedan de manifiesto los altos niveles de desigualdad y de pobreza extrema en ciertos sectores de la población. Sumado a ello, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2012, 45.5% de la población nacional vivía en condiciones de pobreza, es decir, de un total de 117.3 millones de personas, 53.3 millones de personas en el país presentaban al menos una carencia social y no tenían un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades (pobreza moderada) y 11.5 millones de personas (9.8% de la población) experimentaban pobreza extrema (Coneval) (gráfica 1).

Gráfica 1
Personas en pobreza y pobreza extrema, 2012



Fuente: datos del Coneval. *Resumen ejecutivo medición pobreza 2012.*

Por otra parte, es sabido que existen algunos sectores de la población favorecidos por el crecimiento económico, y que México pertenece a la OCDE desde 1994, año en que entró en vigor el TLCAN, del cual forma parte. Por tanto, puede hablarse de un país que, así como tiene altísimos índices de pobreza y desigualdad, también presenta potencialidades en su sector empresarial, acumulación de riqueza en pocas manos, una sociedad civil que lleva a cabo tareas de cooperación (Gómez-Galán, 2008), y la puesta en marcha de un instrumento complementario para impulsar el desarrollo económico y social en las comunidades locales y estatales para proyectar cierto grado de autonomía frente al gobierno federal.

Por sus diferencias territoriales, no puede hablarse de un solo México, sino de varios; situación que la cooperación al desarrollo no ha tenido suficientemente en cuenta. Por eso, y por los altos niveles de desigualdad, no es posible plantear la ayuda únicamente en términos del nivel promedio de renta. Dada su capacidad como receptor de la ayuda (recursos humanos capacitados, recursos técnicos y capacidad institucional), la CID puede actuar como dinamizadora y movilizadora de recursos en México. Gómez-Galán advierte, no obstante, que habría que garantizar algunos elementos necesarios para que se dé esta situación: un marco jurídico adecuado (ley recientemente aprobada, pero que presenta importantes vacíos respecto de la actuación de actores como las ONGD, las OSC y los gobiernos estatales y municipales, por ejemplo); una estrategia como país receptor de cooperación y como país donante; una estructura, que podría ser una agencia de cooperación; y articular un sistema de alianzas públicas y privadas (Gómez-Galán, 2008, pp. 39-40). En otras palabras, el país tiene una gran potencialidad en

este doble papel de donante y receptor que ha sido, sin embargo, poco aprovechada.

Un aspecto importante en el contexto nacional que viene a llenar un vacío institucional es la reciente promulgación de la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 2011. Según el propio texto de la ley, ésta tiene por objeto:

dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de CIPD entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras (Art. 1).

Sobre este aspecto se ha abierto un debate, uno de cuyos principales ejes es quiénes serían sujetos de esta ley, puesto que el proyecto inicial proponía como sujetos a las dependencias federales y entidades de la administración pública federal; a los poderes Legislativo y Judicial; a las entidades federativas y los municipios; a las instituciones públicas educativas, culturales, científicas y de investigación, y a los sectores social y privado. Sin embargo, la legislación aprobada únicamente contempla como sujetos de la ley a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quedando fuera el resto de los actores, aun el amplio sector de las organizaciones no gubernamentales. Si bien la citada ley constituye un avance significativo ya que ofrecerá

certeza jurídica e institucional y permitirá una mayor coordinación, eficacia e impacto de las acciones por parte de las muy diversas dependencias de la Administración Pública Federal, es evidente que la sociedad civil —y otros actores, como la academia, el sector privado, las fundaciones y los gobiernos estatales y municipales— no pueden permanecer al margen de las cuestiones vinculadas con el desarrollo del país y, en este caso, no han sido considerados como sujetos de la comentada ley (Sánchez, 2011, p. 123).

Asimismo, como instrumento de la CIPD, se creó el 28 de septiembre de 2011 la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), cuya atribución consiste en abordar asuntos relacionados con la CIPD, orientando, coordinando e instrumentando el ejercicio de la política mexicana de CIPD, de conformidad con las prioridades en materia de desarrollo sustentable.

Los centros de estudio y la academia y su vínculo con la CIPD

Por lo general, muchos de estos centros de estudios e investigación surgen en el seno de las universidades y están formados por investigadores, alumnos, profesores, expertos, pero convocan también al mundo empresarial, político y de la sociedad civil en temas específicos, de acuerdo con el área de acción y los objetivos de cada uno, usualmente vinculados con el territorio en el cual residen, cuyo objetivo final es analizar e incidir en diferentes asuntos de interés para la comunidad. Se generan publicaciones de calidad con una clara vocación de divulgación a través de varios canales, como congresos, conferencias, simposios, por medio de la creación de redes, foros, o utilizando las

tecnologías de la información (educación virtual, páginas electrónicas), entre otros.

En el nivel internacional, también muchos de estos centros tienen su origen en OSC cuyos objetivos están puestos en la promoción de la seguridad, el desarrollo sostenible y los valores democráticos, así como el apoyo al multilateralismo. Mediante investigaciones, ofrecen un análisis de los complejos debates sobre las cuestiones principales de las relaciones internacionales. Algunos ejemplos de este tipo de centros los encontramos en Fride, un *think tank* europeo para la acción global; Foro Europeo de Cooperación Internacional (Euforic), Centro Europeo para la Gestión de Políticas de Desarrollo (ECDPM); Analistas y consejeros comprometidos con el desarrollo sostenible y basado en los derechos (Scanteam); Centro de Formación e Investigación Internacional para ONG (INTRAC); Programa de Financiamiento Corporativo (CFP); Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU); Solidaridad Europea para la Igualdad de Participación de las Personas (Eurostep); Alianza Global para la Participación Ciudadana (Civicus); Centro de formación para el desarrollo y la solidaridad internacional (Iteco); Construyendo un compromiso europeo para la Erradicación de la Pobreza (Deeep).

En México se destacan también en estos últimos años los aportes realizados por parte de la academia. El Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, con su área de Cooperación Internacional para el Desarrollo como centro de estudios especializado en el tema, es un laboratorio de ideas, puesto que tiene un protagonismo destacado en el marco de la CIPD tanto en el ámbito internacional como dentro de la realidad nacional. Este Centro, desde 1994, genera información y conocimiento que no sólo orientan sus actividades a la formación

de recursos humanos (con diplomados sobre el tema y una maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo), sino que, a través de la investigación y la acción, ayudan a la toma de decisiones público-privadas e impactan directa e indirectamente en el desarrollo del territorio y en la política pública. Se destaca de igual forma la creación, diseño y gestión del Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, el cual presenta información sistematizada importante para su consulta. Según la página electrónica del Observatorio, éste tiene como propósito “posicionar el tema de la cooperación internacional para el desarrollo como un asunto de interés público y contribuir a la generación de opinión pública y a la toma de decisiones sobre las prácticas y políticas de la cooperación internacional para el desarrollo en México”.

En esta plataforma se pueden encontrar desde publicaciones, artículos, marco jurídico, el texto de Ley de Cooperación Internacional de México y su respectiva discusión, y un amplio listado de instituciones y organizaciones, denominado *Actores del Desarrollo*, que se clasifican según las siguientes categorías: *osc México; osc Internacional; Fundaciones; Organizaciones Sin fines de Lucro; Redes y Asociaciones; Agencias de Cooperación Internacional; Empresas; Entidades Públicas; Gobiernos Locales; Gobiernos Estatales; Gobiernos Nacionales; Instituciones Académicas; Instituciones de Financiamiento Internacional y Organismos Públicos Autónomos*.

La originalidad de estos centros, tanto nacionales como internacionales, consiste, por una parte, en contribuir a incrementar las funciones de la universidad y los centros de investigación, su vínculo con el territorio, para generar conocimiento económico-social-cultural y político y acompañar y animar procesos de desarrollo y de

cooperación internacional. De igual manera, orientar y formar especialistas, disponer de sistemas de evaluación de las políticas son otras entre muchas de las funciones que se identifican en esta institución. En este sentido, asumen una importancia especial en una perspectiva que se interesa fundamentalmente por la complejidad y densidad de la trama socio-institucional, por la legitimidad y representatividad de las instituciones que conforman esa trama y por las reglas y valores que constituyen la cultura política de esa sociedad y de esa área específica.

Cuando la universidad y sus centros de investigación pueden involucrarse en esta dinámica como actores destacados para la cooperación internacional, aparece con nitidez la magnitud del papel que les corresponde en el fortalecimiento del entramado socio-institucional.

El nexo de estos centros de investigación —vinculados específicamente con la academia—, y de manera incipiente tal vez, sobre todo los científicos sociales, con sus investigaciones e ideas, han logrado conformar redes, incidir en política pública y en los ámbitos adecuados relacionados con la cooperación internacional.

Las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de la Sociedad Civil

El término Organizaciones No Gubernamentales (ONG) tuvo lugar dentro de Naciones Unidas con la pretensión de poner de manifiesto la composición no estatal de estas organizaciones. Diversas resoluciones del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas se han ido encargando de aportar elementos que hicieron operativo el término

dentro de la organización.¹¹ Lo cierto es que con ese nombre, y con la posterior expansión a una multitud tanto de realidades como de formas organizativas, las ONG se fueron convirtiendo en organismos típicos de la acción de la sociedad civil manifestadas en una heterogeneidad de formas y objetivos. El concepto y estas formas de organizaciones acompañaron también los procesos de la cooperación internacional y en años más recientes se acuñó el término Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD)¹² para especificar aún más en el acrónimo su misión. Sin embargo, el Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda,¹³ en 2008, las reconoce y denomina Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).¹⁴ Aunque resultaría más

¹¹ Resolución 3 (II) del Consejo Económico y Social de 21 de junio de 1946; resolución 288 (X) del Consejo Económico y Social, de 27 de febrero de 1950; Resolución 1926 (XLIV) del Consejo Económico y Social de 23 de mayo de 1968; y Resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social de 25 de junio de 1996.

¹² Asimismo, en el transcurso de los años noventa, los donantes comenzaron a cuestionar la efectividad y representatividad de las ONG, no solamente de aquellas internacionales originarias del norte, sino también de las del sur. Durante este proceso, muchos donantes empezaron a cambiar los nombres de sus Unidades de ONG por el de Unidades de Sociedad Civil, y buscaron financiar una gama más amplia de asociaciones del sur (Pearce, 2002, p. 24).

¹³ El Grupo Asesor fue creado en enero de 2007 en respuesta al interés creciente por parte de las OSC de entablar un diálogo con los donantes y los gobiernos de los países en desarrollo sobre las cuestiones de la eficacia de la ayuda. Establecido con la finalidad de asesorar al Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda. Según el propio Grupo Asesor, su papel “no consiste en intervenir en nombre de las OSC que tienen su propia posición, sino asegurar que tengan un lugar en la mesa de consultas” (OCDE, 2008, p. 9).

¹⁴ El término OSC engloba todas las organizaciones sin fines de lucro y no estatales en las que las personas se organizan para lograr intereses comunes en el ámbito público. El término abarca una amplia gama de organizaciones, entre otras, las OSC basadas en la adhesión, las OSC fundadas en una causa y las que están

práctico, a efectos de reducir la amplitud de referentes de la expresión, simplificar el uso en una sola acepción, consideramos que no se trata de términos equivalentes. La génesis social, es decir, el conjunto de condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que explican la emergencia de estas organizaciones, y la génesis teórica de los conceptos que las nombran son procesos bien diferenciados que contribuyen a explicarnos por qué en distintos momentos y realidades históricas se ha optado por uno u otro término.

De ahí que el uso diferenciado no sea casual (Sánchez, 2011). En este trabajo usaremos de manera genérica el término OSC para referirnos a las organizaciones de países en desarrollo que realizan programas, proyectos o acciones enfocadas al desarrollo y que de una u otra manera optaron por este nombre, en los países del sur, a fin de no definirse por lo negativo. Y, en contraste, emplearemos el concepto de ONGD para referirnos a las organizaciones de países desarrollados que canalizan recursos a sus contrapartes del sur para la realización de proyectos y acciones de desarrollo y que movilizan a sus sociedades del norte en torno a diversas causas vinculadas al desarrollo.

Tanto las OSC como las ONGD, antes de evolucionar hacia el desarrollo, orientaban su trabajo a nivel internacional como ayuda asistencial y ayuda en emergencias. En plena etapa de la modernización despegaron de manera multiplicadora. Desde sus inicios, estas

centradas en el servicio. Así existen, por ejemplo, organizaciones comunitarias y asociaciones municipales, grupos medioambientales, grupos de defensa de los derechos de la mujer, asociaciones de agricultores, organizaciones confesionales, sindicatos laborales, cooperativas, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, institutos de investigación independientes y medios sin fines de lucro. Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda “Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones” (ONU, 2008).

organizaciones entendieron el desarrollo como una gran variedad de propuestas: apoyo a programas de educación, empoderamiento de las mujeres, construcción de caminos, perforación de pozos y un sinnúmero más de actividades que fueron englobadas en este concepto. Siempre conformaron un grupo heterogéneo con diferencias entre sí y con diversas formas y tamaños.

Realizan programas y acciones que pueden ser diametralmente opuestos a los adoptados por otras. Algunas son proselitistas; otras se centran en temas y áreas geográficas; otras son agencias especializadas; algunas proporcionan fondos (llamadas también como de “segundo y tercer piso”) y otras ayuda; algunas se concentran en la presión política, acotando al Estado y a organismos multilaterales a nivel nacional e internacional para el cumplimiento de derechos, se preocupan por movilizar a la población, y otras trabajan silenciosamente. También hacen investigaciones sobre algunos temas que les interesa profundizar, y muchas participan en redes que les permiten mejorar su impacto (Eade, 2002; Girardo, 2010; Mochi, 2004). La mayoría de las veces se destacan por su “modo de acción” o por su manera de trabajar para llegar a formar parte de las muchas respuestas para erradicar la pobreza y las desigualdades.

Además del carácter original y originario de estas organizaciones, es el tipo de servicios sociales que producen: poseen un carácter público (porque tienen una utilidad social) y un carácter privado (porque son gestionados por organizaciones que pertenecen al ámbito privado social) (Bresser y Cunill, 1998). Asimismo, en el marco de los nuevos arreglos institucionales¹⁵ del Estado de Bienestar,

¹⁵ El paradigma de la nueva institucionalidad o el paradigma del régimen de bienestar o Estado de Bienestar mixto alude a las formas en que se articulan o

definido por algunos autores como “régimen de bienestar” (Barba, 2004), “Estado de Bienestar mixto” (Donati, 1993) o “paradigma emergente” (Franco, 1992), estas organizaciones son convocadas para la prestación de algunos servicios sociales conjuntamente con otros actores: gobierno, sector privado y universidades, por mencionar algunos.

En el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, las organizaciones han participado activamente ya sea como donantes (las ONGD del norte destinan muchos millones de dólares al desarrollo) o como beneficiarias de la cooperación. Así es que, ante las resoluciones y principios que se han ido tomando en el marco de la Cooperación Oficial al Desarrollo, se fueron organizando y movilizándose para poder incidir y reclamar mayor reconocimiento en la nueva arquitectura de la cooperación que se va diseñando a nivel internacional.

En el próximo capítulo abordaremos específicamente la discusión en torno a la AOD, los debates en los distintos foros y encuentros internacionales, y la participación de actores —con especial énfasis en los gobiernos subnacionales y las ONGD y organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de analizar la evolución de la AOD hacia un modelo de Cooperación Internacional para el Desarrollo más participativo e incluyente.

coordinan los actores, a cómo se distribuye el poder, y a cuáles son las limitaciones y potencialidades de diversas formas de coordinación para el diseño y la instrumentación de políticas públicas.

Bibliografía

- Arenal, Celestino y Mónica Hirst (2011), “Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina”, Madrid, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 8, 2ª época.
- Ayala Martínez, Citlali (2012), “Aspectos teórico-conceptuales de la cooperación internacional para el desarrollo”, en Citlali Ayala Martínez y Jorge A. Pérez Pineda (coords.), *Manual de Cooperación Internacional para el Desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, México, Instituto Mora.
- Barba Solano, Carlos (2004), *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Santiago de Chile, CEPAL (serie Políticas Sociales, 92).
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Caracas, Clad.
- Bustelo, Pablo (1998), *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Síntesis.
- Cairó i Céspedes, Gemma y Artur Colom Jaén (2003), “El alivio de la deuda en África: ¿hacia la reducción de la pobreza?”, *Revista de Economía*, núm. 804, enero-febrero, Información Comercial Española (ICE).
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval] (2012), *Resumen ejecutivo medición pobreza 2012*, <<http://web.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>>.
- Correa, Guillermo (2010), *Directorio de cooperación internacional. Una guía de fuentes de recursos para las organizaciones de la sociedad civil*, Buenos Aires, Red Argentina para la Cooperación Internacional.

- Cruz García, Neydi y Simoone Lucatello (2009), “México como receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 1960 y 2005”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 105, septiembre- diciembre, pp. 81-109, <file:///C:/Users/Prudencio/Downloads/18168-26386-1-PB%20(2).pdf>.
- Donati, Pierpaolo (1993), *La cittadinanza societaria*, Roma, Laterza.
- Eade, Deborah (2002), *El debate sobre el desarrollo y futuro de las ONG*, Barcelona, Oxfam Internacional.
- Franco, Rolando (1992), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 58, pp. 9-22.
- García, Neydi Cruz y Simone Lucatello (2009), “El protocolo de Kioto y el mecanismo para un desarrollo limpio; aspectos institucionales y jurídicos. El caso de México”, *Rumbo Rural*, vol. 5, núm. 11, México, Cámara de Diputados/Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable.
- Girardo, Cristina (coord.) (2010), *El trabajo y sus peculiaridades en las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, México, El Colegio Mexiquense, A. C., p. 190.
- y Prudencio Mochi (2012), “Las organizaciones de la sociedad civil en México y la cooperación internacional para el desarrollo”, *Avances de investigación*, núm. 7, Toluca, El Colegio Mexiquense, A. C.
- Gómez-Galán, Manuel (2008), “Perspectivas de la cooperación al desarrollo en México: una visión desde Europa”, en Beatriz Schmukler, Citlali Ayala Martínez y Gabriela Sánchez Gutiérrez (coords.), *Construyendo los temas clave de la cooperación internacional para el desarrollo en México*, México, Instituto José María Luis Mora-Miguel Ángel Porrúa.

- Gómez-Galán, Manuel y José Antonio Sanahuja (1999), “El FMI y los bancos multilaterales de desarrollo”, en Manuel Gómez-Galán y José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL, pp. 41-45 y 61-70.
- Harvey, David (1998), *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Argentina, Amorrortu, <<http://www.economia.unam.mx/academia/inae/inae2/u2l2.pdf>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi] (2011), <<http://www.inegi.org.mx/>>.
- Izquierdo, Juan de Dios, Alfredo Hidalgo y Tomás Fernández (2007), *Cooperación al desarrollo y trabajo social*, Madrid, Ediciones Académicas.
- Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 2011.
- Lucatello, Simone (2009), “La cooperación bilateral mexicana frente a la cooperación multilateral en materia de seguridad: los retos para México en la iniciativa Mérida”, en Juan Pablo Prado Lallande y Rafael Velázquez Flores (coords.), *La iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y EUA en seguridad?*, México, UNAM-BUAP, p. 410.
- y Leticia Calderón Chelius (coords.) (2011), *Investigar para incidir: Reflexiones sobre los desafíos y tareas del científico social contemporáneo*, México, Instituto Mora.
- Madoery, Oscar (2008), *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*, Buenos Aires, UNSAM Edita.
- Martín Domínguez, Rafael (2012), “Desmitificando la cooperación sur-sur. Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica”,

- Universidad de Cantabria, Centro de Cooperación sobre la Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe, <http://eficacia.info/doc_detalle.php?id=834> (consultado el 17 julio de 2013).
- Mochi Alemán, Prudenzió (2010), “Clúster tecnológicos y sistema productivo”, *Revista CIUDADES, Análisis de la coyuntura, teoría e historia urbana*, núm. 87, julio-septiembre, pp. 43-50.
- (2004), “La industria del software en México”, *Revista Latinoamericana de Economía, Problemas del Desarrollo*, vol. 35, núm. 137, Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM.
- Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, Instituto Mora (2009), <www.observacoop.org.mx>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2008), *El Acuerdo de Accra y la Declaración de Accra*, XII UNCTAD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, <http://unctad.org/es/Docs/iaos2008_sp.pdf>.
- (1987), *Our Common Future: Brundtland Report*, 20 de marzo, ONU.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2008), *Panorama de la Educación 2008: Indicadores de la OCDE*, <<http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/41262207.pdf>>.
- (2006), *The History of OECD's Development Assistance Committee*, París.
- Parmigiani de Barbará, Myriam (2001), “Governance regional”, ponencia presentada en el *Primer Congreso Argentino de Administración Pública*, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración, Rosario, Argentina.

- Pearce, Jenny (2002), *Desarrollo, ONG y Sociedad Civil*, España, Intermón Oxfam.
- Rojas, Mariano (coord.) (2011), *La medición del progreso y del bienestar. Una propuesta desde América Latina*, México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico.
- Sanahuja, José Antonio (2011), *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe. Reflexiones durante la presidencia española de 2010* (con Tomás Mallo, coords.), Madrid, Fundación Carolina - Siglo XXI.
- Sanahuja, José Antonio (1999), *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Madrid, Facultad de Ciencias Políticas-Entimema.
- Sánchez Gutiérrez, Gabriela (2011), “Observación y diálogo: estrategias de incidencia en políticas públicas de Cooperación Internacional”, en Leticia Calderón y Simone Lucatello, *Investigar para incidir: reflexiones sobre los desafíos y tareas del científico social contemporáneo*, México, Instituto Mora.
- (2010), “El programa participación social Chiapas: ¿un caso de cooperación internacional descentralizada?”, en Adela Esther Ponce Adame y Gabriela Sánchez Gutiérrez (coords.), *Cooperación Internacional para el Desarrollo Local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*, México, Instituto Mora-Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Atzacapotzalco, p. 153.
- Schiavón Uriegas, Jorge A., Humberto Garza Elizondo y Rafael Velázquez Flores (2010), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, México, El Colegio de México-CIDE, p. 472.

Secretaría de Relaciones Exteriores (2009), *Tercer Informe de Actividades 2009*, México, SRE, <<http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/infolab/3infolab.pdf>>.

Sen, Amartya (1999), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta.

Streeten, Paul (1981), *Development Perspectives*, Londres, MacMillan.

Tassara, Carlo (2010), “Experiencias exitosas de desarrollo social en la cooperación internacional. Lecciones aprendidas en el caso de Colombia”, *Memorias Cátedra Europa 2010*, Barranquilla, Uninorte, p. 13.

Unceta Satrústegui, Koldo (2009), “Desarrollo, subdesarrollo y mal-desarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicancias”, *Carta Latinoamericana*, núm. 7, abril.

Fuentes electrónicas consultadas

Instituto Dr. José Luis Mora, <<http://www.mora.edu.mx/inicio.aspx>>.

Unión de Naciones Suramericanas [Unasur], <<http://www.unasursg.org/>> (consultado el 14 de enero de 2014).

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, <www.amexcid.gob.mx> (consultado el 14 de enero de 2014).

Actores y encuentros internacionales

La discusión en el nivel internacional de la Ayuda Oficial al Desarrollo: encuentros y desencuentros

Este apartado se enmarca en el contexto del debate internacional acerca de la eficacia en el mundo de la Ayuda Oficial al Desarrollo y la Cooperación Internacional llevado a cabo en las distintas conferencias, declaraciones, encuentros y talleres.

Desde hace ya unos años, los países miembros del CAD, de la OCDE, empezaron a manifestar inconformidad y dudas acerca de las modalidades y el impacto de la Ayuda Oficial al Desarrollo. A la vez, es importante señalar que muchos actores, pero sobre todo los gobiernos locales y regionales, representados por asociaciones internacionales, así como las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) desde hace varias décadas ocupan un espacio importante en trabajar en pos del desarrollo. En este sentido, han participado activamente ya sea como donantes o como beneficiarios de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Durante la década 1990-2000, ante la disconformidad de los países donantes, miembros del CAD, por el impacto de la ayuda, comenzaron

a reunirse y tomar acuerdos para mejorar la eficacia de ésta. Se destaca al respecto la adopción de la Declaración y Objetivos del Milenio. Efectivamente, en el año 2002, en Monterrey, se acordaron los términos de financiación para conseguir dichos objetivos. En esta Conferencia se ampliaron los términos del debate al incluir la *calidad* de la ayuda aportada entre los elementos clave para la evaluación de los avances realizados. Donantes y receptores reconocieron la necesidad de mejorar la ejecución de la ayuda, de modo que ésta sea útil para sus beneficiarios finales (Oxfam, 2010).

En el mismo año, en Roma, en el Primer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia, se alcanzó la llamada *Declaración de Roma*, en la cual quedó establecido el paradigma de la “armonización”, es decir, cómo se podrían solucionar algunos problemas de la eficacia mejorando la coordinación entre las intervenciones de los donantes. Se trató de *aggiornar* el modelo de suministro y gestión de la ayuda. Sin embargo, este enfoque no tuvo en cuenta la aportación de los países receptores, aspecto imprescindible para que la ayuda sea eficaz, y por eso muchos países expresaron su preocupación y alegaron que incluso los enfoques armonizados podrían debilitar la apropiación de los países receptores.

París: ausencias y objetivos incumplidos

En el año 2005, tras duras negociaciones y en el llamado Segundo Foro de Alto Nivel de la Eficacia de la Ayuda realizado en París, en marzo de 2005, con la *Declaración de París* se marcó un hito importante en el tema de la cooperación internacional y en la posterior movilización

de actores tales como las OSC y las ONGD en particular, los gobiernos locales y las empresas del sector privado. Aquí es donde se reconoció la necesidad de incluir a los gobiernos receptores para que conozcan cómo mejorar la ayuda y, sobre todo, la eficacia de los donantes dejó lugar a estrategias más enfocadas en marcos de colaboración eficaces. Los países “proveedores o donantes”, identificados como aquellos encargados de proporcionar ayuda financiera y técnica tradicional para el desarrollo, reconocieron para la mesa de negociaciones a los países en desarrollo, que son los que aportan también conocimientos, habilidades, experiencias y recursos a otros países en desarrollo para que puedan alcanzar sus objetivos.

La Declaración fue firmada por 35 países donantes y 26 agencias multilaterales. Ésta emitió cinco principios que los signatarios se comprometieron a respetar y a aplicar, tales como:

Apropiación: los países en desarrollo establecen sus propias estrategias para la reducción de la pobreza, mejorar sus instituciones y abordar la corrupción.

Alineación: los países donantes se alinean con respecto de estos objetivos utilizando sistemas locales.

Armonización: los países donantes coordinan y simplifican los procedimientos y comparten información para evitar duplicaciones.

Resultados de desarrollo: los países en desarrollo y donantes se concentran en los resultados de los procesos de desarrollo y contribuyen a mejorar la medición de dichos resultados.

Responsabilidad mutua: los donantes y socios son responsables de los resultados de desarrollo.

En este Foro de París se elaboró además un sistema de valoración para que los actores del desarrollo asuman la responsabilidad

adquirida por sus promesas. Se trató de un conjunto de 12 indicadores para evaluar los avances en cuestiones fundamentales, como la previsibilidad de los flujos de ayuda a los gobiernos de los países en desarrollo, la utilización de los sistemas financieros y administrativos nacionales de esos países y la transferencia de conocimientos técnicos al personal local. Cada uno de los indicadores incluyó objetivos y una fecha límite para alcanzarlos, fijada en 2010. Los socios acordaron también hacer un seguimiento de sus propios avances en cuanto a los compromisos de gobernanza asumidos por cada uno de ellos. La eficacia de la ayuda por fin ganaba peso en el panorama mundial del desarrollo (Oxfam, 2010).

Sin embargo, los acuerdos logrados con la *Declaración de París* encontraron fuerte resistencia por parte de muchos actores. La aplicación de las reglas establecidas en la práctica no se operó como fue diseñada. Asimismo, esta declaración desatendió evaluar el impacto del incremento de los flujos de la ayuda procedente de fundaciones y fuentes privadas, así como de las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo.

En general, la Declaración quedó reducida a unos principios y unos dispositivos para gestionar la ayuda, sin establecer prioridades ni recomendaciones sobre los principales temas vinculados al desarrollo. Por ejemplo, resulta significativo el nulo tratamiento dado a las cuestiones de género, a pesar de ser uno de los ocho temas reflejados en los Objetivos del Milenio.

Dicha ausencia ha supuesto en la práctica dejar de lado la posibilidad de llevar a cabo una estrategia conjunta y armonizada entre los países donantes en materia de *mainstreaming* de género, y una gestión por

resultados que permitiera visualizar y detectar las desigualdades en este terreno, además de comprobar el impacto sobre las mujeres y las niñas, y verificar si se logran avances hacia la consecución de los ODM (Unceta, Martínez y Zabala, 2012, p. 6).

Por otra parte, la ausencia de toma de decisiones y la falta de reconocimiento precisamente de las OSC y las ONGD, así como de los gobiernos locales en París, fue otra de las cuestiones cruciales de esta Conferencia. Estas organizaciones, a pesar de la fuerte movilización y organización, sobre todo de las ONGD, y de su larga trayectoria en acompañar procesos de cooperación internacional desde la Segunda Guerra Mundial, no fueron reconocidas como actores del desarrollo ni formaron parte del debate. Sin embargo, pese a esta ausencia en los foros oficiales de la Ayuda Oficial al Desarrollo, en el año 2005 se dio el puntapié inicial de organización a nivel internacional para entrar al debate de la eficacia oficial por parte de estos actores. Se celebró a partir de entonces una serie de reuniones y foros paralelos a los oficiales y talleres de consultas a nivel internacional donde se debatieron aspectos sobre el desarrollo y propuestas para plantear en las próximas cumbres.

Accra: algunos avances y nuevos retos

En el año 2008 se realizó el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra (Ghana, 2-4 de septiembre). Allí, en términos generales, se avanzó en cuestiones claves como la previsibilidad de la ayuda a medio plazo, la utilización de los sistemas nacionales, la transparencia,

la condicionalidad, la igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental. Se incorporaron oficialmente a la Declaración el reconocimiento y la participación de las OSC y las ONGD en la promoción de una mayor efectividad del desarrollo, donde se reflejaron algunos avances hacia el cumplimiento de las metas exigidas por estas organizaciones. También se reconoció el papel de los gobiernos locales, los centros de investigación y el sector privado.

Todo esto supuso un avance en la consideración del papel y las iniciativas de nuevos actores, como una oportunidad para las organizaciones, los municipios y el sector privado de hacerse oír ante donantes y gobiernos. El documento *Agenda de Acción de Accra* (AAA) admitió la necesidad de apoyar iniciativas de fortalecimiento institucional de gobiernos locales en la presentación de cooperación técnica. Explícitamente, estableció que los gobiernos locales recibieran un reconocimiento y el United Cities and Local Governmates (UCLG) fuera invitado para ser miembro permanente del Grupo de Trabajo de la OCDE/CAD sobre la Eficacia de la Ayuda, como describimos en párrafos posteriores.

No obstante, a pesar de estos reconocimientos y de la visibilidad, dichos actores no tuvieron acceso a la mesa de negociaciones, restándoles una verdadera incidencia en la política de cooperación internacional. Además, podemos señalar que todas estas iniciativas se circunscribieron en muchos casos a ONGD internacionales de segundo y tercer niveles y a las grandes redes, normalmente urbanas, por lo que la información sobre estos acuerdos y resoluciones llega con déficit y se asimila en las organizaciones de base, locales, que trabajan en entornos rurales, por ejemplo, y cuya participación en el diálogo de incidencia para las políticas es incipiente, pero necesaria.

Es igualmente cierto que, pese a todos los acuerdos y compromisos asumidos tanto en París como en Accra, los resultados de la cooperación no llegaron de la manera esperada. Siempre fue complicado constatar los resultados por parte de los donantes y en muchos casos el desempeño de los países en desarrollo era mejor que el de los proveedores. Asimismo, como ya hemos señalado en el capítulo anterior, en el marco de los enfoques del desarrollo, países emergentes como China, India y Brasil cobraban protagonismo en el marco de modalidades como la cooperación sur-sur, lo cual obligaba a re-diseñar nuevamente las estrategias abordadas. Encontrar una “coherencia política del desarrollo” planteaba reconocer ya no una “eficacia de la ayuda”, sino más bien una “eficacia del desarrollo”, con lo cual se entiende otras políticas, otros actores, otras modalidades y otras estrategias (OCDE, 2007; 2008; 2011).

Busán: acuerdos para avanzar

El cuarto y último Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda —hasta el momento en que escribimos este trabajo— se realizó en Busán (Corea del Sur) en noviembre de 2011, a donde asistieron más de 3,000 representantes de gobiernos y organizaciones de todo el mundo. En él se abordaron los avances realizados en función de los acuerdos y cumplimientos tomados tanto en París como en Accra. La evaluación sobre los logros estuvo dedicada fundamentalmente a abordar cuestiones pendientes, así como a hacer balance de los avances realizados en la última década. Las conclusiones de la evaluación final de París eran claras y decepcionantes: apenas se había logrado avanzar. Sólo se

había alcanzado uno de los 13 objetivos acordados, relacionado con la coordinación de la cooperación técnica (la manera en que los donantes colaboraban sobre el terreno). En general, se confirmó que el desempeño de los países receptores en cuanto a sus compromisos mutuos con los donantes había sido mejor y habían trabajado más para cumplir su parte del acuerdo.

Sin embargo, algunas cuestiones, como la apropiación (para reconocer que los países en desarrollo deben diseñar y liderar su propio desarrollo), lograr resultados concretos para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y garantizar que se dispone de los recursos y de las capacidades necesarias para hacerlo posible, se retomaron de los principios de París y se incorporaron otros principios como alianzas incluyentes (para promover la confianza y el aprendizaje mutuos entre todos los actores en el desarrollo) y la transparencia y “responsabilidad compartida” (para potenciar la transparencia de las prácticas de la cooperación, de modo de mejorar la prestación de servicios y dejar claras las responsabilidades compartidas).

Es importante destacar que México tuvo una actuación relevante en la propuesta realizada en el marco de la Alianza, ya que fue el país que consiguió la inclusión del principio de “responsabilidades compartidas, pero diferenciadas”, con el objetivo de incentivar la adhesión de los países emergentes —como el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica— en su calidad de oferentes.

Por su parte, estos países reconocieron su responsabilidad en la promoción del desarrollo —con base en principios y objetivos comunes—, pero dejaron constancia, junto con todos los Países de Renta Media, de que sus tareas en este campo no son iguales a las de las naciones desarrolladas en virtud de los retos de desarrollo interno que siguen enfrentando.

Lo más relevante de este Foro fue que se otorgó capacidad negociadora a diferentes actores del desarrollo, ausentes en París y Accra, haciendo especial hincapié en las nuevas modalidades de la cooperación. Un resultado que debe destacarse también del Foro de Busán fue la creación de una nueva plataforma para hacer avanzar el debate sobre la eficacia de la ayuda: “la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz” o “Partenariado Global para la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo”, cuya agenda hizo hincapié en diversos frentes: 1. un partenariado global con una nueva arquitectura, 2. la transparencia de la ayuda y la rendición de cuentas, 3. la intervención en países frágiles, 4. el empoderamiento de la sociedad civil, y 5. la perspectiva de género. Esta nueva propuesta contó con el apoyo de la OCDE, del Sistema de Naciones Unidas, sobre todo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNFCD). Fue aprobada por países socios-donantes emergentes (destacando China y Brasil), las OSC y países socios-receptores. Se contó además con la adhesión de Estados Unidos, Canadá y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), importantes actores tradicionales, como la Iniciativa de Transparencia de la Ayuda Internacional (IATI), que ya tiene el apoyo de más de 50 miembros (países donantes y receptores, organismos multilaterales y OSC) en su lucha por una rendición de cuentas y gestión de la ayuda más transparente. A esta iniciativa se unió la Declaración del Banco Mundial, Reino Unido, Suiza, España, Francia, Estonia, Finlandia y los Países Bajos de formalizar un Open Aid Partnership que trabaje en el mapeo y la difusión pública de las transferencias de ayuda para sincronizar las agendas y mejorar la rendición de cuentas. Asimismo, el Grupo G7⁺, del cual forman parte Estados

en conflicto, pudo hacer llegar sus propuestas y peticiones vinculadas con requerimientos específicos para relacionar la ayuda a la necesidades de paz y fortalecimiento institucional consideradas para la agenda expresada en el Nuevo Tratado para el Compromiso de los Estados Frágiles.

Si bien en Busán la cuestión no fue la ausencia de los actores, dado el reconocimiento que se otorgó a los gobiernos locales, a las osc, y a las universidades, un límite importante fue que aquéllos no formaron parte del Comité de la Alianza Mundial, ya que éste estuvo compuesto principalmente por representantes gubernamentales oficiales de cada país, y esto debilitó el carácter multiactoral que debía diferenciar este nuevo arreglo institucional. En cambio, se otorgó una importancia acorde a su protagonismo e interés en el Foro a los donantes emergentes y al sector privado.

Otras ausencias y desencuentros fueron algunos temas cruciales: como la reducción de la carga que supone para los países receptores de ayuda su falta de previsibilidad a medio plazo, o la proliferación de los canales de ayuda. Este aspecto sólo fue tomado como una serie de directrices orientadas a reducir la fragmentación de la financiación multilateral. También se acordó otorgar a los países en desarrollo mayor coordinación y liderazgo. Respecto de la utilización de ayuda “no condicionada”, no se adoptaron nuevas medidas, más allá del compromiso de realizarlas, pero sin ningún plazo ni metas concretas.

Otros aspectos cruciales que no se resolvieron en Busán fueron cómo se iba a gestionar la gobernanza de la Nueva Alianza Mundial y la elaboración de un marco específico que pudiera monitorear los avances, como el seguimiento de los compromisos tomados por cada uno de los actores. Si bien se fijó una fecha indicativa (el 12

de junio de 2012) para debatir estas cuestiones, las negociaciones comenzaron poco después de Busán, bajo el liderazgo de la OCDE (Oxfam, 2012).

Una evaluación más exhaustiva de todo el proceso se programó para 2015 o inicios de 2016.

En junio de 2012 se llevó a cabo la reunión en donde se aprobó la propuesta sobre gobernanza y seguimiento junto con una norma común y abierta sobre transparencia. Se acordó que los indicadores propuestos oportunamente se revisarán y ajustarán de acuerdo con los procesos y las necesidades.

De todas maneras, y a pesar de la nutrida y diversificada participación de actores internacionales, los avances logrados en Busán aún deben concretarse y sería demasiado pronto asegurar que dicho foro se quedó en meras intenciones o que los compromisos asumidos serán llevados a cabo. Los plazos acordados para implementarlos estarán seguramente condicionados por la crisis económica actual que viven muchos países del CAD, los cuales siguen conservando el monopolio de las decisiones y sobre todo muy vinculadas con la “ayuda ligada” de las intervenciones. Por eso aún no sabemos si la “gobernanza global de la ayuda” implícita en la nueva Alianza se respetará.

El éxito de los acuerdos tomados en Busán en el marco de la Nueva Alianza Mundial es un intento de orientar nuevos rumbos para la Cooperación al Desarrollo. Éstos se harán efectivos siempre y cuando se cumplan los compromisos pactados y se pongan en marcha mecanismos de rendición de cuentas en todos los ámbitos. La Alianza cobrará sentido cuando millones de personas que sufren pobreza e injusticia encuentren en la cooperación un mecanismo para el desarrollo y el bienestar.

En nuestro trabajo queremos destacar también la discusión de los gobiernos subnacionales en estos debates y encuentros internacionales, y de la misma forma de las ONGD y OSC a nivel nacional e internacional, si bien posteriormente, para el trabajo de campo, nos enfocaremos sólo en algunas OSC y ONGD en México.

La eficacia de la ayuda y los gobiernos subnacionales

En los debates internacionales sobre la Eficacia de la Ayuda visibilizamos como actores imprescindibles a los gobiernos subnacionales (estatales, regionales y locales), la cooperación privada (fundaciones, OSC, entre otras) y las empresas del sector privado. Operan desde hace más de tres décadas en el ámbito de la cooperación al desarrollo a través de sus modalidades: la cooperación descentralizada y la cooperación sur-sur. Lo hacen mediante alianzas con diversos actores, tanto de gobierno como de organismos internacionales. Esta práctica ha introducido variantes en la cooperación internacional, en especial al cambiar las relaciones entre los actores involucrados, las cuales eran de carácter vertical entre un gobierno del “norte” “donante” y uno del “sur” “beneficiario”. En este sentido, tanto la cooperación descentralizada como la cooperación sur-sur se caracterizan más por su carácter horizontal, signado por relaciones recíprocas, cuyo objetivo es el refuerzo de las capacidades de los gobiernos locales y de las políticas públicas orientadas a mejorar la condición de vida de los ciudadanos. Una política pública cuya dimensión transversal responde a una estrategia definida de desarrollo y cohesión del territorio y de la sociedad que se afianza como auténtica política pública de cooperación.

Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL) de todo el mundo y gobiernos locales activos en la cooperación internacional trabajaron y trabajan activamente para poder consensuar una posición común en torno a elaborar una propuesta política para el cabildeo internacional. Estas AGL tienen una larga trayectoria, sobre todo en Europa y América del Norte. Su participación activa a partir de los años noventa estuvo fundamentalmente orientada a desarrollar —por medio de la cooperación internacional— capacidades de gobiernos locales que permitieran reducir la pobreza y alcanzar las Metas del Milenio. Estas asociaciones convergen en la United Cities and Local Governmates (UCLG), en español Red Mundial de Ciudades, Gobiernos Locales, Regionales, con sede en Barcelona. Su objetivo es “Ser la voz unida y representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales, y ante la vasta comunidad internacional” (www.uclg.org).

Teniendo en cuenta que los países miembros de la ONU son 191, la UCLG se encuentra presente en 140, representados por ciudades y asociaciones nacionales de gobiernos locales, le otorgan de esta manera una fuerte representatividad como voz ante los países miembros del CAD. Considerando que las ciudades albergarán, hacia 2015, más de 60% de la población mundial, su importancia en ese escenario es cada vez más elocuente para poder garantizar desarrollo y crecimiento y cumplir con las Metas del Milenio, la lucha mundial contra el cambio climático y sus efectos. Como contrapartida, sabemos que el porcentaje de la Asistencia Oficial para el Desarrollo hacia los gobiernos locales es muy pequeño respecto del emitido hacia los gobiernos nacionales. En este contexto, los esfuerzos de participación por parte de estos actores en las conferencias mundiales han sido cada vez más

necesarios para que los países donantes reconozcan que para hacer la ayuda más eficaz, todos los actores, incluyendo los gobiernos locales, deben ser consultados y tomados en cuenta.

Asimismo, hay que destacar el papel de vanguardia asumido por la Comisión Europea, ya que a través del Programa URB-AL¹⁶ confió su coordinación a un consorcio de gobiernos locales de América Latina. Éste está dirigido a la cooperación directa con y entre los gobiernos locales en el terreno de las políticas orientadas hacia la cohesión social y territorial. En este marco se creó el Observatorio de Cooperación Descentralizada con sede en Montevideo desde el año 2005, como primer resultado de la Conferencia “Balances y perspectivas de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina en el terreno de las políticas urbanas”, que tuvo lugar en Valparaíso (Chile) en marzo de 2004 y constituye un primer acercamiento de los gobiernos locales y regionales a la Agenda de París.

En este próximo párrafo sintetizamos la posición y los puntos del debate de tales actores, tanto en la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda* (2005) como en las discusiones alrededor del Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra (septiembre de 2008) y en Busán, con el objetivo de analizar el recorrido realizado por los gobiernos locales para ser reconocidos en

¹⁶ URB-AL es un programa de cooperación regional de la Comisión Europea con América Latina cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social y territorial en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina. El objetivo específico del programa es consolidar o promover procesos y políticas públicas de cohesión social que puedan convertirse en modelos de referencia capaces de generar debates e indicar posibles soluciones a los gobiernos subnacionales de América Latina que deseen impulsar dinámicas de cohesión social.

estos contextos internacionales como actores destacados por la cooperación al desarrollo, haciendo hincapié en señalar cómo a través de la cooperación descentralizada y la cooperación sur-sur (modalidades emergentes de la cooperación internacional), los gobiernos locales participan de la ayuda al desarrollo mediante la cooperación entre autoridades locales.

La ausencia de reconocimiento de los gobiernos en la Declaración de París

Los gobiernos locales tienen un protagonismo destacado desde mucho antes de la *Declaración de París* en 2005, sobre todo en municipios, comarcas y regiones de la Unión Europea. Un antecedente interesante, como primer acercamiento al tema, lo encontramos cuando el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE intentó contabilizar los flujos financieros para conocer los recursos que las administraciones subestatales dedicaban a la cooperación. Un informe del CAD publicado en el año 2005, *L'aide allouée par les collectivités locales*, daba cuenta de un balance de los flujos declarados por las administraciones locales y regionales, aunque registrados por las autoridades nacionales de los países miembros de la Comunidad Europea. Este documento ponía de relieve que la cooperación descentralizada había alcanzado cierta importancia debido a su capacidad para movilizar recursos significativos, principalmente de países como Alemania, España y, en menor proporción, Bélgica, Francia, e Italia, mientras que muchos países no contabilizaban todavía la cooperación realizada por las administraciones subestatales por considerar que tenía un volumen reducido y

que no justificaba el esfuerzo de recolección y sistematización de los datos correspondientes. Si bien éste fue un documento importante que ayudaba a visibilizar la cooperación local, el CAD no se planteó en ese momento agregar un reconocimiento formal dentro de las modalidades de cooperación. El argumento de esta ausencia formal de reconocimiento seguramente respondía a la justificación de que se trataba de una modalidad con cierta dispersión, poca sistematización y evaluación de su impacto, pero en especial, sin coordinación entre los países y gobiernos locales involucrados. Para el CAD, los gobiernos centrales eran el interlocutor más válido para garantizar la eficacia y racionalidad de la cooperación. O al máximo algún organismo multilateral, como fue el caso del Programa ART-GOLD, promovido por el PNUD, pero siempre tomando como interlocutor a los gobiernos nacionales. El espíritu respondía al modelo de cooperación entendida como transferencia de recursos del norte al sur, dentro de la lógica general de la Ayuda al Desarrollo.

Si bien en la *Declaración de París* se reconocieron las deficiencias notorias que venían arrastrando los sistemas tradicionales de programación y ejecución de la AOD, fue una ocasión para reformar los principios que la regían, acotándolos en esa oportunidad a los de: apropiación, armonización, alineación, resultados y mutua responsabilidad, considerando sólo a los gobiernos nacionales, sin que los gobiernos locales hayan sido asociados o consultados en su proceso de elaboración y discusión. La ausencia de la cooperación descentralizada y de los actores que la representan fue un gran déficit. Sin embargo, eso no impidió que organizaciones que agrupan a los gobiernos locales y regionales, así como otros actores, entre ellos las OSC y las organizaciones internacionales no gubernamentales, se hicieran eco

de estos principios, para seguir con un proceso de organización, discusión, debate, organización de talleres, seminarios y otras acciones, en pos de continuar trabajando para que la comunidad internacional incorpore a los gobiernos locales y otros actores como socios plenos de la cooperación al desarrollo y logren un papel más protagónico en los procesos de formulación e implementación de las políticas de cooperación. Esto significaría incorporar a los gobiernos locales sistemáticamente a la mesa de los donantes, a los ejercicios de programación en cada país y, en general, al conjunto de los procesos asociados al ciclo de la cooperación oficial operado por las grandes agencias nacionales e internacionales especializadas en la materia (Fernández, Godínez y Rimez, 2009).

Por lo general, en los análisis respecto de la *Declaración de París* se señala que ésta abrió una brecha entre el antes y después de la cooperación internacional; una perspectiva de mejora en el conjunto de relaciones y dinámica del sistema de la cooperación internacional. No obstante, debemos señalar que en esta Declaración hubo actores ausentes y principios que, a pesar de sus buenas intenciones, no fueron operativos para muchos de los actores que participan en el sistema de la cooperación.

Haciendo un ejercicio crítico de los principios emanados de ésta en cuanto a cómo los gobiernos locales la han interpretado, podemos señalar que la Declaración de París señala los de apropiación y alineación como muy relevantes. Pero es necesario reflexionar acerca de que las iniciativas planteadas por los gobiernos locales surgen de planteamientos estratégicos de la ciudad y/o el territorio. En este sentido, es el donante el que debe alinearse con los objetivos del gobierno receptor. La cooperación descentralizada por sí misma no genera desarrollo ni

es la panacea que solucionará los problemas locales. Si partimos de la constatación de que el desarrollo es endógeno, producto de las potencialidades y de los recursos con los que cuenta cada lugar, la cooperación descentralizada facilita y/o acelera procesos latentes en los territorios, pero no los sustituye. Se trata pues de procesos íntimamente vinculados con el desarrollo territorial, no impuestos desde arriba.

Otro principio se refiere a la armonización interna, la cual debe ser interpretada como un instrumento de concertación entre los actores y no como una tutela por parte de los donantes ni de los gobiernos nacionales. La concertación y la cooperación fueron principios ajenos en París para los gobiernos locales. No aparece en la Declaración el claro reconocimiento de que los gobiernos locales deben participar en la definición de políticas públicas del ámbito nacional, teniendo en cuenta que luego se ejecutan en los territorios locales. La función de la cooperación descentralizada es actuar como un reforzador de la gobernabilidad democrática local. La coordinación de acciones se plantea en París para elevar la eficacia y el impacto de los recursos públicos (financieros, humanos, institucionales) que se destinan de manera creciente por parte de los donantes.

Pese a las buenas intenciones de la Declaración, parece predominar una constante condición de “tutela” por parte de los países donantes. No se consideran los distintos grados y alcance de los procesos de descentralización que han alcanzado los países. La estructura jurídica/normativa de los distintos Estados impide todavía muchos procesos de autonomía por parte de regiones y localidades y opaca la capacidad de los gobiernos locales para poder actuar de manera independiente y en coordinación con otras instancias. “La coordinación y la complementariedad, para que sean efectivas y puedan

realmente poner en valor todos los recursos comprometidos, deben realizarse en un ambiente de total respeto a la autonomía local”. Tampoco se reformó ni se puso a discusión en París el principio de discrecionalidad que permite a los donantes decidir unilateralmente el monto, los beneficiarios y las condiciones de “su” ayuda. Mientras se mantenga este privilegio de los donantes, la relación que se establecerá será, por definición misma, una relación unilateral, asimétrica y de dependencia.

Con posterioridad a la *Agenda de París*, las organizaciones de los gobiernos locales y Naciones Unidas intentaron desarrollar procesos de reconocimiento e inclusión de los gobiernos locales en la agenda general de la cooperación al desarrollo. En este contexto se realizaron varias reuniones y seminarios orientados a incorporar en las reflexiones generales la función y potencialidades de los gobiernos locales y regionales para la cooperación y sus nuevas modalidades.

Los antecedentes de organización y participación de los gobiernos locales tuvieron mucho que ver al principio con su inserción en los mismos movimientos de las osc. A pesar de no tratarse organizativamente de la misma cosa, compartían y comparten iguales preocupaciones en la promoción al desarrollo de la comunidad, la prestación de servicios básicos, el fomento de la participación de la ciudadanía en procesos de toma de decisiones. Un claro ejemplo de esto lo encontramos cuando, en febrero de 2008, se reunió en Canadá un Foro Internacional del Grupo Asesor para preparar la posición política de la sociedad civil sobre la efectividad de la ayuda y la Federación Canadiense de Municipalidades (FCM) representó a los gobiernos locales. Con esta misma dinámica podemos citar el Foro Multiactores realizado en Roma (12 y 13 de junio de 2008) y el Foro de Cooperación al Desarrollo en Nueva York (30 de

junio-1 de julio de 2008). Los gobiernos locales comenzaban a entrarle al debate en conjunto con otros actores, principalmente las ONGD y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Podemos encuadrar estos eventos en los antecedentes y preocupaciones, incluso de los organismos multilaterales y de la OCDE, ante las reacciones y críticas que había generado la *Declaración de París* y sus límites respecto de estos actores y las nuevas modalidades de la cooperación descentralizada. En tanto, recién en la reunión de Accra en 2008, se adoptó la mencionada *Agenda de Acción de Accra* en donde, a diferencia de la *Declaración de París*, se hace mención mucho más específica de los gobiernos locales en el marco de la cooperación internacional.

Avances en la agenda de la Declaración de Accra para el reconocimiento de los gobiernos locales

Dentro del Programa de Acción de Accra, la cooperación de los gobiernos locales y regionales, como no sucede en la Conferencia de París, está explícitamente contemplada. La ausencia de reconocimiento en la *Declaración de París* se compensa en Accra con el manifiesto avance en cuanto a ésta.

Sin embargo, el debate que se instala en el seno de los gobiernos y asociaciones locales señala la necesidad de continuar trabajando en pos de la sensibilización e incidencia no sólo por un reconocimiento, sino además para que las acciones se traduzcan en procesos de definición de objetivos, de programación, formulación, implementación de proyectos, programas y políticas. Retomando los principios de París,

“la apropiación” para los gobiernos locales y regionales se traduce en auténtica coordinación de las acciones y de los actores, siempre que ésta sea entendida como concertación en el respeto de la autonomía y no como coordinación impuesta desde arriba, como ya mencionamos en párrafos anteriores.

En Accra hubo un avance respecto de París, pero sólo se manifestó con una participación testimonial de los gobiernos locales. Aumentó el interés creciente de la cooperación internacional por el desarrollo económico local para incidir en las actividades productivas, pero sobre todo en la creación del empleo. Posteriormente, este tipo de cooperación más próxima entre ciudades, regiones y/o territorios orientará también sus intervenciones hacia potenciar la cohesión social, así como la gobernanza local. Esta vertiente más política dará pie para ampliar el concepto de desarrollo económico local a una posición multidisciplinaria y multidimensional, en el sentido de que el desarrollo local/territorial es entendido como:

un complejo proceso de concertación de agentes y actores que interactúan en un territorio con el propósito de impulsar un proyecto común que combina desarrollo con equidad, cambio social y cultural, sostenibilidad ecológica, calidad y equilibrio espacial territorial, con el fin de elevar la calidad de vida de las personas que viven en un territorio (Mochi, Girardo y Sauri, 2010).

Pero lo interesante en esta ampliación del concepto no radica sólo en la superación de la visión económica, como único paradigma vinculado al desarrollo, sino en que el mismo espacio se vincula con el municipio y además con otros actores y otras dinámicas que incluyen

lo territorial. Si bien el municipio sigue siendo un actor central en el desarrollo local, la cooperación es entre sociedades locales; el gobierno local es un líder en conjunto con la participación activa de los ciudadanos, de los actores económicos y sociales y de la sociedad civil en general, sin un marco espacial rígido. Se trata más de una cooperación para el desarrollo territorial, y la cooperación descentralizada oficial-directa (sólo entre gobiernos) dará entrada a una versión más amplia posibilitando la diversificación de actores con alcances y lógicas diversas, no sólo de los gobiernos locales, sino también de la academia, las entidades privadas, las OSC, los parlamentos locales, cooperativas, sindicatos, fundaciones, medios de comunicación, entre muchos más. Aquí la cooperación descentralizada se caracteriza por un intercambio vía actores o socios “no centrales” ni solamente gubernamentales, sino entre pares que comparten problemas similares en contextos diversos. Esto se resume en la idea de una “apropiación democrática y local” propuesta en el Programa de Acción de Accra.

También en este contexto cobran dinamismo las redes de municipios, en donde los hermanamientos entre ciudades son el ejemplo más claro de este inicio. Asimismo, las cuestiones temáticas, sectoriales, de intereses comunes, han sido motivo para la generación de redes con estas características. En la actualidad, y a partir del uso de las tecnologías de la información, estas redes han sido enriquecidas por el modelo de “gobierno abierto” (tanto en el nivel interno como para relacionarse externamente) o las redes de políticas.

El Grupo de Trabajo de la OCDE/CAD sobre la Eficacia de la Ayuda ofreció al UCLG ser miembro permanente de este grupo, y esta asociación fue nombrada miembro del grupo consultivo del Foro de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas.

Mayor autonomía en Busán otorgada a los nuevos actores

Con vistas a la participación en el IV Foro de Alto Nivel en Corea del Sur (Busán, 2011), la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU/UCLG) continuó con su labor de consultas preliminares en África y América Latina para consensuar posiciones y llegar a la Conferencia con una posición unificada sobre la Eficacia para el Desarrollo.

Entre los temas de agenda que se plantearon como retos figuró la necesidad de aumentar la participación y el diálogo entre territorios, de que se reconozca en la cooperación a los gobiernos locales cada vez más y a la sociedad civil, de que se fortalezcan las capacidades de los actores locales, y de que la ayuda no quede fragmentada en actores y proyectos dispersos que se solapan y de nada sirven para mejorar la condición de vida de la población. Una demanda específica tuvo que ver con el hecho de continuar los procesos de desconcentración y descentralización en el marco de las reformas del Estado para lograr más autonomía de los gobiernos locales y lograr así procesos de demanda y oferta de la cooperación.

La dimensión territorial adquiere en este escenario un referente obligado y transversal junto con otras áreas temáticas como la de género, multiculturalidad, sustentabilidad, que permitan implementar mejor y de manera más coordinada los principios de la cooperación descentralizada. También el enfoque territorial hace énfasis en la gobernanza multinivel (multilateral, bilateral, sector privado, comunidades de migrantes, academia, osc) en el contexto de programas y políticas nacionales que promueven el asociativismo y el conocimiento a través de las distintas modalidades de la cooperación para el desarrollo.

Las Organizaciones no Gubernamentales y las Organizaciones de la Sociedad Civil: participación y ausencias en las reuniones y foros internacionales

Como ya hemos manifestado en párrafos anteriores, los acuerdos logrados con la *Declaración de París* encontraron fuerte resistencia por parte de muchos actores. Las reglas establecidas no pudieron ser operadas en la práctica como fueron diseñadas. Asimismo, esta declaración desatendió evaluar el impacto que tiene el incremento de los flujos de la ayuda procedente de fundaciones y fuentes privadas, así como de las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo.

Nos interesa destacar —para nuestro trabajo— precisamente la ausencia de las OSC y las ONGD en estos foros oficiales. Estas organizaciones no fueron reconocidas como actores del desarrollo ni formaron parte del debate a pesar de su larga trayectoria en acompañar procesos de cooperación internacional desde la Segunda Guerra Mundial.

Podríamos decir entonces que es desde el año 2005 cuando se da el puntapié inicial de organización a nivel internacional para entrarle al debate de la eficacia por parte de estos actores. Se celebraron a partir de entonces diversos foros, talleres de consulta y reuniones en el nivel internacional. Entre los muchos encuentros realizados podemos referenciar sus inicios, cuando en los trabajos preparatorios para la reunión de Accra, bajo la responsabilidad del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda dentro del Comité sobre la Ayuda al Desarrollo de la OCDE, este Grupo de Trabajo ha creado un Grupo Asesor sobre “osc y la Eficacia de la Ayuda”, conformado por 12 integrantes y un número igual de representantes del norte y del sur, tanto por las organizaciones sociales como por los donantes y gobiernos socios. El Plan

de Trabajo esbozado por este Grupo Asesor incluía consultas, talleres regionales, consultas a delegados de osc del norte-sur y una Conferencia Internacional Tripartita (Canadá, febrero de 2008). La Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A. C. (ALOP) ha sido la encargada de organizar el taller de consulta en América Latina y el Caribe descrito en párrafos posteriores.

Una reunión realizada en París en el año 2008, organizada por la Reunión Exploratoria sobre la Eficacia de las osc, cuyo objetivo era discutir en torno a la implementación de un marco de eficacia de las osc, dará origen al Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las osc, accesible a todas las organizaciones interesadas en formar parte de él.

En febrero de ese mismo año se llevó a cabo en Gatineau/Ottawa, Canadá, el Foro Internacional sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda; y en Accra, en los días previos a la celebración del tercer Foro de Alto Nivel, se realizó una Conferencia de osc sobre la Eficacia de la Ayuda. Posteriormente, en junio de 2009, se realizó una reunión en Praga, donde asistieron donantes, gobierno y sociedad civil para acordar cómo hacer avanzar las discusiones sobre la efectividad del desarrollo, lo que posteriormente desemboca en el Cluster "A" del Grupo de Trabajo sobre la Efectividad de la Ayuda del CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Luego, y una vez terminado el Foro de Accra, se constituye la Plataforma BetterAid. Comprende 700 organizaciones de la sc que trabajan en la cooperación al desarrollo (www.betteraid.org); se destaca también la 1ª Asamblea Mundial del Foro para la Eficacia del Desarrollo de las osc, en Estambul, Turquía, en septiembre de 2010, donde los representantes de la sociedad civil de todo el mundo discutieron y debatieron los 8 Principios para la Eficacia del Desarrollo de las osc,

producto de un extenso proceso de consulta alrededor del mundo con muchas organizaciones de la sociedad civil (nacionales, regionales y temáticas, sintetizados en el borrador del Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo en 2010, el cual se aprobó finalmente como Principios para la Eficacia del Desarrollo de las osc, referidos ampliamente como los Principios de Estambul.¹⁷ Estos Principios se elaboraron en detalle en la versión 2 y forman la fundación del Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las osc, el cual ha sido finalizado y aprobado en junio de 2011 durante la 2ª Asamblea Mundial del Foro en Siam Riep, Camboya.

Es entonces en el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, realizado en Accra en el año 2008, donde se incorporará oficialmente en la Declaración el reconocimiento y la participación de las osc y las ONGD en la promoción de una mayor efectividad del desarrollo, donde se reflejan algunos avances hacia el cumplimiento de las metas exigidas por estas organizaciones. Se incluye el reconocimiento de que la “igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental son esenciales para lograr un efecto duradero sobre las vidas y el potencial de mujeres, hombres, niñas y niños pobres”, y de las osc “como actores independientes por derecho propio

¹⁷ Los Principios de Estambul son: *i)* Respetar y promover los derechos humanos y la justicia social; *ii)* Incorporar la equidad y la igualdad de género a la vez que promover los derechos de las mujeres y las niñas; *iii)* Centrarse en el empoderamiento, la apropiación democrática y la participación de todas las personas; *iv)* Promover la sostenibilidad ambiental; *v)* Practicar la transparencia y la rendición de cuentas; *vi)* Establecer alianzas equitativas y solidarias; *vii)* Crear y compartir conocimiento y comprometerse con el mutuo aprendizaje; *viii)* Comprometerse con el logro de cambios positivos y sostenibles.

en el ámbito del desarrollo, cuyas iniciativas complementan las de los gobiernos y el sector privado” (ONU, 2008).

Todo esto ha supuesto un avance en la valorización del papel y las iniciativas de la sociedad civil y de las ONGD como una oportunidad para las organizaciones de hacerse oír ante donantes y gobiernos al abrirse espacios de debate sobre cuestiones claves: la transparencia y rendición de cuentas, la condicionalidad de la ayuda, la cuestión de las evaluaciones y, como se cita anteriormente, el tema de los derechos humanos, género, desigualdad social, entre muchos otros.

En el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, realizado en Busán, se evidencia claramente en el documento resultante, *Partenariado Global por la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo*, el empoderamiento de la sociedad civil. Esta Declaración ha sido aprobada no sólo por los países socios donantes, los países emergentes (como China y Brasil), y los países socios-receptores, sino también por las osc. El punto 22¹⁸ identifica las funciones de estas organizaciones y reconoce los Principios de Estambul y el Marco Internacional para la Eficacia de las osc en el Desarrollo. Sin embargo, no se comprometen con medidas prácticas y legales acordes con los estándares de derechos humanos que fortalezcan la acción de las osc, enfatizando el rol que tienen como actores del desarrollo, pero sin destacar el rol de actores políticos y sus intervenciones en pos de la democracia.

No obstante, podemos señalar que todas estas iniciativas se han circunscrito en muchos casos a organizaciones de segundo y tercer

¹⁸ Artículo 22 de la Alianza de Busán 22(b): “Alentaremos a las organizaciones de la sociedad civil a aplicar prácticas que fortalezcan su rendición de cuentas y contribución a la eficacia del desarrollo, orientadas por los Principios de Estambul y por el Marco Internacional para la Eficacia del desarrollo de las osc”.

niveles y a las grandes redes internacionales, normalmente urbanas, por lo que un déficit de estos acuerdos y resoluciones es cómo esta información llega y se asimila en las organizaciones de base, locales, que trabajan en entornos rurales, por ejemplo, y cuya participación en el diálogo de incidencia para las políticas es incipiente, pero necesaria. ¿A qué se debe esta ausencia de participación de más organizaciones? ¿Se tratará de un déficit de información y/o de comunicación? ¿Cuánto influye este déficit en la eficacia para el desarrollo?

En México, y como parte de este debate, se ha efectuado una serie de foros y reuniones sobre el tema. El taller de consulta, mencionado anteriormente, se llevó a cabo en el país el 9 de julio de 2010 por el Grupo Asesor y se contó con la escasa participación de 32 personas, sin especificarse a cuántas organizaciones pertenecían, lo cual evidencia un número muy reducido de personas y/o organizaciones que se interesan por el tema (www.cso-effectiveness.org.es). Si bien no sabemos con certeza cuántas organizaciones existen actualmente en México, ciertas aproximaciones hablan de un estimado de entre 20 mil y 35 mil organizaciones, ello sin contar organizaciones religiosas, políticas y de beneficio mutuo (Ceme-fi-Civicus, 2010). Por otra parte, si tomamos como referencia las inscriptas en el Registro Federal de Organizaciones Sociales Civiles del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) que cuentan con la Clave Única de Inscripción (Cluni), en el mes de septiembre de 2010 se reportaban 12,602 organizaciones en todo el país. Estos datos evidencian la escasa participación. Aunque puede ser loable destacar la movilización y participación de Alianza de Organizaciones Ciudadanas México (Adoc) para organizar el foro de consulta mencionado, de Convergencia de Organismos Civiles para la

Democracia y de ALOP, a pesar de los esfuerzos realizados por estas redes, consideramos que la mayoría de las organizaciones continúa ajena a estas discusiones.¹⁹ ¿Será que las OSC en México se alejaron de las problemáticas y preocupaciones planteadas por los organismos de la cooperación internacional? Y, si es así, ¿por qué?

Por otra parte, se vislumbran tensiones en el debate sobre las posiciones en torno a la eficacia, la concepción del desarrollo y los retos que condicionan a las OSC para un efectivo accionar a favor del desarrollo.

Los puntos del debate: acuerdos y divergencias,
¿eficacia de la ayuda? o ¿eficacia del desarrollo?

Muchos trabajos de investigación ya han dado cuenta sobre el rol de las OSC organizadas en el desarrollo y la cooperación internacional. Ferrero y Baselga, en un trabajo sobre “La agenda de la eficacia de la ayuda y la sociedad civil. Retos y oportunidades” (2008), recuperan buena parte de los temas y de los avances que cada uno tuvo; Esmán y Uphoff (1982); Uphoff (1990); Hirschamm (1984); Riddell y Robinson (1992); Edwards y Hulme (1995), en argumentos de la lucha contra la pobreza y/o de la evolución de las ONGD, entre muchos otros. Esto pone de manifiesto, junto con otros trabajos, que el debate actual no es nuevo, puesto que el tema viene discutiéndose desde

¹⁹ Se conocen algunas acciones de incidencia en la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo de algunas otras organizaciones en México como DECA, Equipo Pueblo, A. C.; Educa; Copevi; The Hunger Project, el Observatorio Mexicano de la Crisis, Fundar, A. C., pero que no hemos encontrado en los documentos internacionales revisados.

hace mucho tiempo. También es cierto que este debate acompañó las distintas reuniones y/o foros internacionales que reunieron a los distintos organismos multilaterales y los gobiernos de distintos países (donantes y receptores de la cooperación internacional), ya mencionados anteriormente. Si bien, como ya se señaló, es a partir de la *Declaración de París* cuando comienza el interés por parte de las osc en cuanto a influir en las decisiones, formar parte y ser reconocidas por el mundo del CAD-OCDE, este interés y participación empiezan a dar sus frutos sobre todo en el Foro de Alto Nivel de Accra, celebrado en septiembre de 2008, que es cuando y donde se acuerda la Agenda de Acción para Accra. Es precisamente a partir de esta agenda que se evidencian algunos cambios, principalmente con respecto, por una parte, del reconocimiento de las osc como actores del desarrollo y, por otra, a la inclusión en la agenda de algunas cuestiones propuestas por las osc. En este sentido, podemos interrogarnos: ¿cuáles han sido los principales puntos del debate? ¿En qué sentido este debate influye en el accionar de las osc? Por razones de espacio, en este trabajo no podemos profundizar en el análisis de todas las posiciones encontradas en los distintos debates. Sin embargo, han existido posiciones extremas y no exentas de tensiones en el seno de la comunidad de los donantes y en el de las osc. Las distintas perspectivas oscilaron desde una posición neomarxista (Tandon Yash), cuya estrategia supone la ruptura de las relaciones de dependencia de la AOD, con la presentación de una “Agenda de Salida de la Ayuda” (Ferrero y De Loma-Osorio, 2009, p. 168), así como otras, denominadas utilitarista/gerencial *versus* una visión centrada en el proceso de cambio sociopolítico y en los desequilibrios de poder en las relaciones de la ayuda. Las osc, como dijimos, no fueron ajenas a este debate y a estas posiciones a las

cuales también se fueron alineando. De igual forma, en el seno de la CAD-OCDE se discutió, pero de diferente manera, cuál es el rol de las OSC —y en particular de las ONGD— en la agenda de la eficacia. De la totalidad de este debate podemos sintetizar tomando como referencia el texto de Ferrero y Baselga (2008), cuatro posiciones distintas:

- i. Una visión donde la sociedad civil no tiene un rol apreciable en la agenda, visión denominada invisibilizadora.
- ii. Una visión donde las ONGD pueden ser asimiladas a donantes, por lo que les afectan los problemas de ineficacia en la cadena de la ayuda y por lo cual deben replantearse —a la luz de los principios de París— su actual modo de funcionamiento para ser más eficaces. Es el planteamiento que algunos autores denominan “gerencialista” o “neoliberal”.
- iii. Una visión donde la sociedad civil tiene un papel central en la eficacia de la ayuda, pero más importante en el cambio y en el progreso social (también, por tanto, en ausencia de la cooperación internacional) (Crocker, 2008; Grupo Nordic).²⁰
- iv. La visión más crítica de desconexión y/o de escapar de la ayuda, claramente opuesta al proceso de eficacia de la ayuda (South Centre,²¹ 1995).

²⁰ Grupo informal de agencias donantes que integran Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Holanda, Reino Unido, Irlanda y España.

²¹ Es una organización intergubernamental de países en desarrollo, establecida en 1995 por un acuerdo intergubernamental (el Tratado), de la cual forman parte 51 países. Se creó para analizar los problemas de desarrollo de los países menos industrializados y con menos desarrollo, así como para fortalecer la cooperación sur-sur, actuar colectiva e individualmente, sobre todo en el nivel internacional (www.southcenter.int).

- v. Por último, una visión transformadora que plantea la necesidad de ampliar la agenda de la eficacia de la ayuda hacia la “eficacia del desarrollo”. Esta última posición fue planteada en Busán por las ONGD y OSC (2011).

Esta última visión se plantea sobre todo qué significa eficacia y qué eficacia importa. Muchas OSC y ONGD han apoyado esta visión transformadora y definido que “La eficacia del desarrollo consiste en un cambio sostenible positivo, dentro de un marco democrático, que aborde las causas así como los síntomas de la pobreza, la desigualdad y la marginación, mediante instrumentos, políticas y actores diversos y complementarios” (www.cso-effectiveness.org). Asimismo, si bien han adoptado esta definición como marco de la eficacia del desarrollo, consideran que es necesario precisar mejor una comprensión del desarrollo en tanto proceso humano y social, una noción consecuente de desarrollo centrada en las personas empoderadas que son libres de tomar decisiones sobre su vida y sobre cómo vivirla. El grupo de América hizo hincapié en las consultas en el concepto indígena de *allin kawsay* o “vivir bien”, que sirve de base no sólo para los enfoques de las OSC en cuanto al “nuevo desarrollo”, sino también para diversos gobiernos de la región. Las OSC también han señalado la desigualdad en el poder social y político, incluyendo obstáculos estructurales para la igualdad de género, y un acceso limitado a los recursos del desarrollo, que son a menudo barreras para el desarrollo y la justicia. Por ello, para conseguir una actuación de desarrollo efectiva por parte de las OSC, también es necesario que éstas puedan elegir y adoptar posturas. Es preciso reconocer y relacionarse con poblaciones pobres y marginadas no como las principales víctimas, sino como actores del

desarrollo y defensores políticos del desarrollo por derecho propio (Tomlinson y Wanjiru, 2010, p. 5).

Todo lo aquí mencionado evidencia el debate y el discurso de las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo en torno al desarrollo y a cómo conciben la cooperación. Sin embargo, queremos señalar que cuando hablamos de desarrollo estamos refiriéndonos a un concepto complejo dentro de un enfoque multidimensional que incorpora asimismo los aportes de las distintas disciplinas, crecimiento con distribución, desarrollo humano, social, político, institucional y cultural, y el desarrollo ambientalmente sustentable cuyo objetivo es alcanzar el bienestar de las personas. En este sentido, la posición y conceptualización de las osc pareciera obviar algunas dimensiones del desarrollo, sobre todo aquellas vinculadas a la creación y distribución de riqueza y empleo, a la relación interinstitucional y la coordinación de políticas públicas. Además, encontrar formas de romper con las asimetrías de poder en los territorios en donde se aplican sus proyectos debiera formar parte de los debates en torno al desarrollo.

Se deja constancia de que lo analizado es la posición recabada de los 42 informes producto de las consultas realizadas a osc en distintos países de África, Asia y Oriente Medio, región del Pacífico, América Latina, Europa, Norteamérica, Japón, Nueva Zelanda, Australia.

En América Latina y en México, específicamente, las osc están en estrecha relación con la realidad de la ayuda al desarrollo, la cual se ha visto reducida de manera significativa. Si en el año 1996 la AOD destinaba para AL 13% del total de la ayuda dirigida a los países en desarrollo, en 2007 los recursos recibidos en la región significaron 6.4%, lo que pone en evidencia una fuerte restricción de la cooperación. Al

ingresar la casi totalidad de los países latinoamericanos a la categoría de “países de ingreso medio”, los países cooperantes no ven a la región como prioritaria de sus donaciones y se van concentrando en regiones con mayores índices de pobreza, como el África Subsahariana.²² De los 34 países caribeños, 33 se ubican en la categoría de “renta media” y sólo Haití se encuentra incluido en la categoría de “países de renta baja”. Esta clasificación oculta, sin embargo, una realidad señalada por la CEPAL en su informe “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, Brasilia, junio de 2010, donde se enfatiza la necesidad de superar la profunda desigualdad que reina en la región, donde se registran niveles de pobreza iguales o mayores a los de algunos países africanos con los peores indicadores en la materia. Aun así, la cooperación internacional continúa tomando como referencia el argumento del PIB *per cápita* y, aunque la teoría del desarrollo vigente recomienda complementar los objetivos de crecimiento económico con otras variables señaladas por el índice de desarrollo humano, paradójicamente, el criterio fundamental sigue siendo el tradicional.

Esta política afecta no sólo a los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe, sino también a las OSC que de igual forma ven cada vez más reducidas sus fuentes de financiación, teniendo que

²² Existe una definición “estadística” y otra “política” de lo que significa ser un país de renta media (o intermedia): la definición estadística resulta de la calificación de los países receptores de AOD, mayoritariamente ayuda externa no reembolsable elaborada por el CAD-OCDE basada en la renta *per cápita*. El Banco Mundial utiliza otro criterio, y califica a los países en tres grupos de ingreso según el PIB, calculado mediante el método Atlas del propio organismo; el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) utiliza el índice de desarrollo humano; e incluso el BM recurre en ocasiones a las condiciones de acceso a la financiación oficial (<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1993/capitulos/espanol/>).

recurrir a otras instituciones para poder lograr su sostenibilidad. Una de estas diversificaciones es la nueva función que han adquirido muchas OSC de transformarse en proveedoras de servicios para los gobiernos nacional y local, esto muchas veces sin contar con un cuadro legal que las regularice y sin una formación específica que las avale para tales funciones, como se verá en el párrafo siguiente. Otro factor altamente distorsionante, como nos señala Balbis:

para el trabajo de las OSC, lo constituye el nuevo ambiente político que muchas de ellas deben enfrentar en sus relaciones con las autoridades de cada país. Si bien con distintos matices, las tensiones entre gobierno y sociedad civil son generalizadas y de conjunto. Se registran situaciones de permanente hostilidad desde los voceros del Estado, enfrentamiento y descalificaciones cuando las OSC se expresan críticamente, y muchas veces son toleradas y apoyadas por los gobiernos, siempre y cuando no emitan opiniones o expresas críticas a los poderes de turno. Lo novedoso es que esta situación ya no es exclusiva con los gobiernos más conservadores, sino que también se ha manifestado en los llamados gobiernos progresistas, los que no necesariamente desarrollan relaciones más fluidas con las OSC (Balbis, 2010, p. 47).

Tal vez lo descrito ayuda a entender el alejamiento de la cooperación internacional de estas organizaciones y sobre todo del debate sobre la eficacia. Y si bien otra fuente de financiación importante son los donadores privados (de fundaciones pertenecientes a empresas corporativas), en muchos casos este factor también condiciona a las organizaciones a cambiar su agenda para conseguir la financiación deseada y competir con otras organizaciones por los fondos.

Asimismo, a lo largo del capítulo hemos podido visualizar los avances logrados en cada foro y los retos aún pendientes para su completa inserción en el mundo de la cooperación de los gobiernos subnacionales, así como de las organizaciones de la sociedad civil. Lo descrito nos permitió acercarnos al discurso y a las posiciones de las OSC respecto de la eficacia y del desarrollo, tanto en el nivel internacional como en México, a pesar de la débil participación del sector.

Bibliografía

- Balbis, Jorge (2010), “Eficacia de la colaboración entre la Unión Europea y América Latina en la cooperación para el desarrollo”, en Citlali Ayala y Jorge Pérez (coords.), *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-Fundación CIDEAL-Flacso México.
- Barcelona Centre for International Affairs (2011), “Busán 2011: hacia una ayuda al desarrollo más eficaz”, en Dossiers CIDOB, <http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers/busan_2011/busan_2011_hacia_una_ayuda_al_desarrollo_mas_eficaz>.
- Centro Mexicano para la Filantropía-World Alliance for Citizen Participation [Cemefi-Civicus] (2010), “Una fotografía de la sociedad civil en México”, Informe analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil 2010, <http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/temas_de_interes/civicus.pdf>.
- Crocker, David (2008), *Ethics of Global Development: Agency, Capability and Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Edwards, Michael y David Hulme (1995), “NGOs and Development; Performance and Accountability in the ‘New World Order’”, en Michael Edwards y David Hulme (eds.), *Non-Governmental Organisations: Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*, Londres, Earthscan-The ‘Save the Children’ Fund.
- Esman, Milton Jacob y Norman Thomas Uphoff (1984), *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*, Nueva York, Cornell University Press.
- (1982), *Local Organization and Rural Development: The State of Art*, Nueva York, Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University.
- Fernández de Losada, A., V. Godínez y M. Rimez (2009), “De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local”, *Estudios de Investigación*, núm. 7, <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/IUDC/img/biblioteca/1_DeValparasoMxico1.pdf>.
- Ferrero y de Loma-Orsorio, Gabriel (2009), *Identificación y formulación de proyectos de cooperación para el desarrollo: gestión del ciclo de proyecto y marco lógico*, Serie Cuadernos de Investigación núm. 2, España, Universidad Politécnica de Valencia.
- y Pilar Baselga Bayo (2008), “La agenda de la eficacia de la ayuda y la sociedad civil. Retos y oportunidades”, *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 11.
- Hirschamm, Albert (1984), *De la economía a la política y más allá: ensayos de penetración y superación de fronteras*, México, FCE.
- Mochi, Prudenziio, Silvana Girardo y Humberto Sauri (2010), “Planes estratégicos de desarrollo local: el Plan Estratégico de Mérida y la Cooperación Española”, en Adelaida Esther Ponce Adame y Gabriela Sánchez Gutiérrez (coords.), *Cooperación internacional*

- para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*, México, Instituto Mora-UAM-Azcapotzalco.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2008), *El Acuerdo de Accra y la Declaración de Accra*, XII UNCTAD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, <http://unctad.org/es/Docs/iaos20082_sp.pdf>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2011), *Development Co-operation 2011 Report*, París, OCDE.
- (2008), *Development Co-operation 2008 Report*, París OCDE.
- (2007). *Development Co-operation 2007 Report*, París, OCDE.
- Oxfam (2012), *Informe anual Oxfam 2012*, <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oxfam-annual-report-2011-2012.pdf>>.
- (2010), *Informe anual Oxfam 2010*, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/informe_anual_de_oxfam_2010-2011.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (varios años), *Informe sobre desarrollo humano*, Ginebra, Naciones Unidas, Anual desde 1990.
- Riddell, Roger C. y Mark Robinson (1992), *The Impact of NGO Poverty Alleviation Projects: Results of the Case Study Evaluations*, ODI Working Paper núm. 68, Londres, Overseas Development Institute.
- Tomlinson, B. y R. Wanjiru (2010), *Open Forum Country and Sectoral Consultations. A Synthesis of Outcomes Towards a Framework for cso Development Effectiveness*, manuscrito mimeografiado.

Unceta, Koldo, Ma. J. Martínez Herrero e I. Zabala (2012), “La crisis de la cooperación al desarrollo: los ODM, la Agenda del Desarrollo y el papel de la AOD”, *Revista Bilbao*, Hegoa (boletín electrónico de Hegoa núm. 31).

Uphoff, Norman Thomas (1990), *Distinguishing Power, Authority and Legitimacy: Taking Max Weber at his Word by Using Resource-exchange Analysis*, Pittsburgh, American Political Science Association, University Center for International Studies, University of Pittsburgh.

Fuentes consultadas en línea

III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra (Ghana, 2-4 de septiembre 2008), <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/42042328.pdf>>.

IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Busán, Corea del Sur, 29 de noviembre al 1 de diciembre 2011), <<http://cso-effectiveness.org/4o-foro-de-alto-nivel-4o-fan,146?lang=es>>.

Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y Programa de Acción de Accra (2005-2008), <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>>.

Foro Multiactores realizado en Roma (12 y 13 de junio de 2008), <[http://www.femp.es/files/566-871-archivo/9243688289_\(ES\)_sp_uclg_position_paper_final.pdf](http://www.femp.es/files/566-871-archivo/9243688289_(ES)_sp_uclg_position_paper_final.pdf)>.

Plataforma BetterAid, <www.betteraid.org>.

Red Mundial de Ciudades, Gobiernos Locales, Regionales, Barcelona, <www.uclg.org>.

Las osc y las ong en la Cooperación Internacional para el Desarrollo

El papel de las osc y las ong en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México

En el caso mexicano, la estrategia de desarrollo articulada desde el cardenismo hasta los años ochenta se caracterizó por otorgar un lugar privilegiado al Estado como promotor y agente del crecimiento. En ese contexto, la Cooperación Internacional para el Desarrollo era vista como complemento de los recursos que ofrecía el Estado nacional, de aquellos que se canalizaban hacia las grandes obras de infraestructura que construía el Estado, como puentes, carreteras, represas, redes de agua y electricidad (Candia y Delgadillo, 2008, p. 52). En cuanto al aspecto social, regularmente los recursos se encauzaban hacia programas de atención a población de bajos ingresos y en situación de desventaja, en tanto que también la ayuda externa se orientaba a modernizar el sector público (nuevas unidades administrativas, programas de educación y salud, entre otros aspectos).

En los años sesenta se expandió la idea de que el desarrollo de los países del tercer mundo se lograría a partir del crecimiento económico; sin embargo, debido a la difícil situación de la mayoría de los países, comenzaron a surgir, ya en los setenta, nuevas teorías del

desarrollo y, junto con ello, nuevas formas de cooperación. Por esos años aparecieron también muchas OSC en América Latina, en muchos casos como respuesta a los planteamientos de ONGD europeas y estadounidenses que buscaban contrapartes para dar viabilidad a sus líneas de acción (Sánchez, 2008, p. 282). La Iglesia católica tuvo un papel determinante en el surgimiento de las OSC latinoamericanas, que se vieron influenciadas por la Doctrina Social de la Iglesia, la Teología de la Liberación y las comunidades eclesiales de base, y así muchas de estas organizaciones comenzaron a “promover el desarrollo”.

Durante la década de 1970, muchos de los recursos se destinaban a financiar grandes obras de infraestructura que finalmente no atendían los verdaderos problemas de desarrollo de los países del sur. En ese sentido, la CIPD estuvo más orientada hacia otros actores.

Los años ochenta fueron de auge para las ONGD, que se perfilaban como un actor cada vez con mayor peso en la cooperación internacional para el desarrollo. Junto a este proceso también fue reorientándose el foco de la cooperación; los programas sociales, inicialmente dirigidos hacia individuos, ahora se enfocaban hacia el grupo familiar y se establecieron mecanismos de contraprestación, es decir, la ayuda se manejaba con el principio rector de “transferencia de renta condicionada” (Candia y Delgadillo, 2008, p. 53). Este nuevo enfoque del desarrollo y de la cooperación favoreció que las agencias de cooperación no gubernamentales empezaran a fortalecer sus actividades de sensibilización de las sociedades en torno a los problemas de la pobreza y del desarrollo.

En tanto, en los noventa, la etapa de auge de las ONGD comenzó a disiparse, se redujeron los montos de la Ayuda Oficial al Desarrollo y muchos estudios de impacto arrojaron resultados más bien negativos en

cuanto a la eficacia de la cooperación. Gabriela Sánchez (2008), basada en el análisis realizado por Fowler y Biekart (1998), lista una serie de debilidades de las ONGD que puede ser resumida en: falta de coordinación entre las organizaciones; ausencia de claridad en las prioridades; dificultad para que el financiamiento llegue a los más pobres; inconvenientes para demostrar la mejoría económica de las poblaciones atendidas; poca posibilidad de autosostenimiento de los proyectos; problemas para revelar resultados significativos en los proyectos con enfoque de género; falta de atención a la relación costo-beneficio.

Con base en estos indicadores, se empezó a poner el acento en aspectos como la planeación de proyectos, los métodos de evaluación de resultados, la eficiencia organizacional, la rendición de cuentas y la mejora del desempeño en general. Asimismo, las ONGD comenzaron a adoptar, paralelamente, las estrategias de *marketing* para la recaudación de fondos. Esta tendencia de las ONGD internacionales repercutió en las organizaciones latinoamericanas, ya que la exigencia de emplear mecanismos de planificación, evaluación y rendición de cuentas resultaba compleja y costosa para éstas y además los aspectos técnicos y administrativos empezaron a sustituir el diálogo político. Esta última cuestión, según Sánchez Gutiérrez, es una de las consecuencias más importantes en este periodo en torno a los procesos de desarrollo y a las relaciones de cooperación.

Las ONGD con presencia en México

A partir de la consulta de dos bases de datos (una realizada por la Fundación AVINA en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo,

y otra elaborada por el Observatorio de la Cooperación para el Desarrollo con sede en el Instituto Mora, en México), se presenta una breve síntesis de las ONGD que tienen presencia en México como donantes.²³

En la revisión de documentos efectuada se encontraron dos trabajos —el de Gabriela Sánchez Gutiérrez (2008) sobre la cooperación europea no gubernamental en México y el de John Burstein (2008) sobre la cooperación no gubernamental estadounidense en México— que ofrecen algunas discusiones y aproximaciones sobre el tema. Asimismo, se decidió retomar la información de las dos bases de datos mencionadas por tener incorporados los actores de México y de América Latina. Sobre esto último, consideramos relevante aclarar que los datos retomados de dichas bases no necesariamente coinciden entre sí y muy probablemente no abarquen el universo completo de actores existentes en este campo.

Índice de donantes para América Latina

La base de datos creada por la Fundación AVINA²⁴ y *The Office of Outreach and Partnerships del Banco Interamericano de Desarrollo*²⁵ lleva por nombre “Índice de Donantes para América Latina” y está disponible en línea.²⁶ Esta plataforma tiene por objetivo “ayudar a organizaciones sin fines de lucro a encontrar recursos realmente necesarios y

²³ Se trata de un análisis preliminar, en ningún caso exhaustivo, dada la dificultad para contar con datos propios.

²⁴ Información acerca de Fundación AVINA en: <<http://www.avina.net>>.

²⁵ Información acerca del BID en: <<http://www.iadb.org/partnerships>>.

²⁶ Índice de Donantes para América Latina: <<http://www.indexdonantes.org/>>.

a las organizaciones filantrópicas a conocer más a sus pares que se encuentran trabajando en temas o zonas similares” (AVINA, BID, 2009).

La página se forja como la primera en la que se puede encontrar la información acerca de donar “a y dentro de” América Latina y el Caribe (ALYC). Ingresando a ella se puede tener acceso a información sobre 146 instituciones que se encuentran clasificadas como: Donantes Privados, Donantes Empresariales, Agencias de Cooperación Internacional y Organizaciones Sin Fines de Lucro. La información está disponible en los idiomas español, portugués e inglés.

De acuerdo con la descripción brindada por los creadores de dicha base en cuanto a la clasificación de las instituciones, se reconoce como Donantes Privados a aquellas instituciones que suelen crear un fideicomiso con un objetivo social, para el cual desembolsan fondos destinados a financiar proyectos relacionados con dicho objetivo; un ejemplo de ello es la aparición del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A. C., o de la Fundación ADO, A. C. En cuanto a los Donantes Empresariales, se considera de esta forma a aquellas instituciones que tienen programas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). En la base de datos figuran bajo esta clasificación instituciones como Cemex, S. A. B. de C. V., y Amanco, entre otras. La condición diferencial de los Donantes Privados respecto de los Donantes Empresariales es que estos últimos tienen un programa de RSE que forma parte de la propia empresa y cuyos objetivos están supeditados a los de la empresa. Por su parte, se pueden encontrar bajo la clasificación de Agencias de Cooperación Internacional instituciones como la German Agency for Technical Assistance (GIZ), o la European Commission (EuropeAid), entre otras. Se trata de entidades de gobiernos donantes cuya función es la gestión de proyectos y programas

de cooperación internacional para el desarrollo. Finalmente, se denomina Organizaciones Sin Fines de Lucro a aquellas que se caracterizan por recibir fondos de terceros que redistribuyen en proyectos de menor escala, operados generalmente por organizaciones locales. Es el caso de Oxfam México o de International Save the Children Alliance.

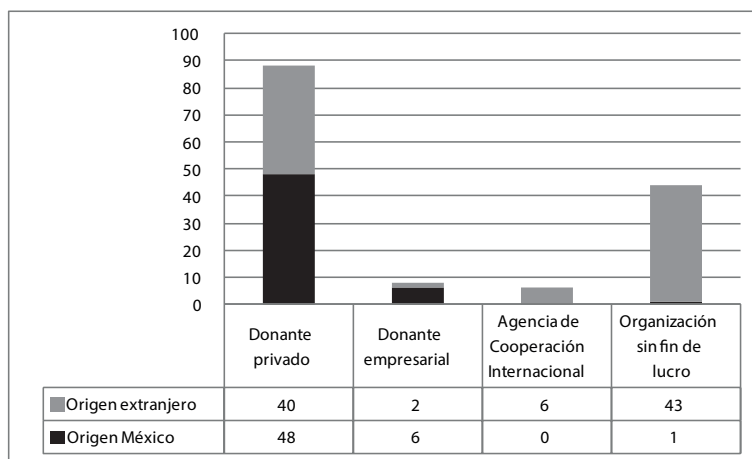
El Índice de Donantes presenta una serie de datos de cada institución donante, entre los que se encuentran: *Nombre del actor; Tipo de organización; Enfoque geográfico en América Latina y el Caribe; País de Origen; Áreas Temáticas; Si tiene financiamiento a terceros; Número de Oficinas en América Latina y el Caribe y Ubicación; Contacto (Dirección postal, teléfonos, e-mail y página web) y Monto de Donaciones en dólares (Global y en ALYC).*

Se puede observar que la base es bastante completa en cuanto a la información que ofrece; sólo algunos campos aparecen con poca información, como es el caso de los *montos de donaciones en dólares* que se ejercieron en ALYC y a nivel global. Eso indicaría que muchas organizaciones son aún reticentes a hacer pública dicha información. Sin embargo, como se observa en el gráfico 1, es posible tener acceso a un dato relevante para nuestro trabajo, que es el origen de los actores que aportan al desarrollo.

Este gráfico muestra las instituciones donantes según la clasificación propuesta por los creadores. De las 146 instituciones donantes que el Índice tiene registradas, 55 son de origen mexicano, lo que representa 37.67% del total de las instituciones que forman parte de la base.

Es importante destacar que esta base no está constituida solamente por instituciones con capacidad de financiar a terceros (cooperación financiera), sino también por aquellas instituciones con las cuales se pueden establecer otros mecanismos de cooperación, como son la

Gráfico 1
Distribución de las organizaciones según su origen.
Índice de Donantes para América Latina



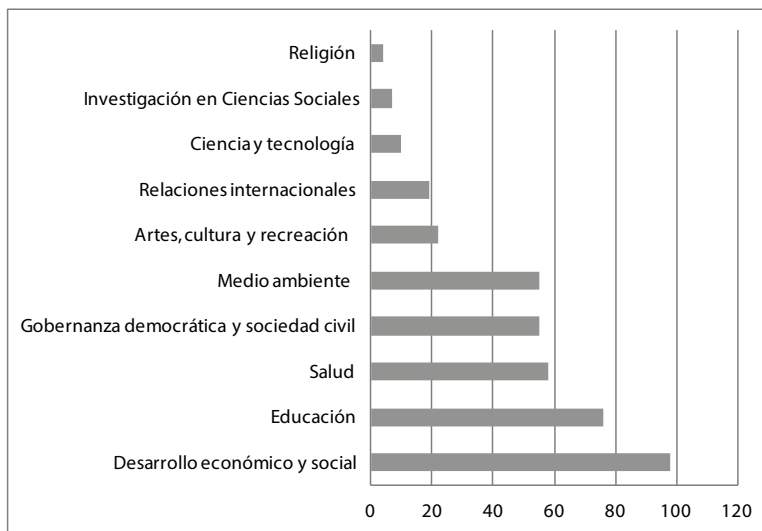
Fuente: elaboración propia con base en "Índice de Donantes para América Latina Avina-BID 2009" (www.indicedonante.org).

cooperación técnica, científica y administrativa; la ayuda humanitaria y de emergencia; la reorganización de la deuda; la cooperación descentralizada; la cooperación sur-sur; la cooperación triangular, las pasantías y voluntariado y, por último, los auspicios académicos, como becas y *fellowships* (Correa, 2010, p. 43).

En relación con las principales temáticas/problemáticas (gráfico 2) a las cuales los donantes destinan sus recursos, diremos que son variadas y que dentro de cada tema eje existe una amplia diversidad de subtemas.²⁷ Según este Índice de Donantes, el tema preponderante en

²⁷ No se desagregan todos los temas ejes por cuestión de espacio, pero para dar un ejemplo, el tema "Desarrollo Económico y Social" se desagrega en los subtemas: Asuntos de Género y Empoderamiento de la Mujer; Ayuda Humanitaria; Desarrollo Comunitario; Desarrollo de Empresas de tamaño micro, pequeño y

Gráfico 2
Distribución de las temáticas a las que se destinan los apoyos.
Índice de Donantes para América Latina



Fuente: elaboración propia con base en "Índice de Donantes para América Latina AVINA-BID 2009", (www.indexdonante.org).

cuanto al número de instituciones que le destinan fondos (no en cuanto al monto que destinan, ya que no es posible obtener este dato) es Desarrollo Económico y Social, y le siguen en este orden de importancia: Educación; Salud; Gobernanza Democrática y Sociedad Civil; Medio Ambiente; Artes, Cultura y Recreación; Ciencia y Tecnología; Investigación en Ciencias Sociales y Religión.

Si bien no se trata de una base de datos acabada, ya que se encuentra en constante actualización, es una herramienta útil sobre todo para coadyuvar a la comunicación entre organizaciones sociales e

mediano; Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria; Infancia y Juventud; Negocios Inclusivos; RSE e Inversión Social; Vivienda. Fuente: Índice de Donantes para América Latina AVINA-BID, 2009.

instituciones donantes y también como insumo para conocer los actores locales y externos en lo que hace a la cooperación para el desarrollo en México en el ámbito del sector social.

Las osc en México

La teorización e investigación sobre las osc en México se concentran mayormente en su efectividad hacia el exterior y en las contribuciones que éstas hacen al desarrollo; sin embargo, las reconocidas por la cooperación internacional y/o por los aportes realizados en el marco de los debates en los foros internacionales son muy pocas.

Asimismo, su denominación se relaciona con una comprensión no unívoca de qué son las osc, ya que su definición cambia históricamente, socialmente y según el contexto regional (se recuerdan acá las denominaciones Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones del Tercer Sector, Organizaciones Non-Profit, Organizaciones No Lucrativas, Organizaciones del Sector Solidario, entre otras), por lo cual resulta difícil dar un cuadro preciso sobre las dimensiones del sector en México.

En un intento por definirlo, Girardo (2010, pp. 28-29) elabora una serie de premisas fundamentales:

- Existe una tercera esfera de la sociedad, además del Estado y del mercado, en donde los actores sociales se organizan para ejecutar un control progresivo sobre el Estado y el mercado.
- Estos grupos intermediarios autoorganizados (relativamente independientes de las autoridades políticas como de las lógicas del

mercado) definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales, plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados y además proporcionan servicios para la comunidad.

- Incluyen nuevos mecanismos de discusión del poder, la apertura de canales más amplios dentro del sistema democrático y amplían la práctica de la participación ciudadana. No buscan la toma del poder; tampoco buscan la anulación del mercado ni de los (re) productores privados.
- Actúan dentro de las reglas preestablecidas civil y legalmente.

Mientras que estas premisas representan una definición propia de las ciencias sociales del sector, para dar una idea de su dimensión efectiva en el país hay que considerar igualmente algunas referencias legislativas y económicas.

Desde el punto de vista legislativo, en México las osc están reglamentadas desde el año 2004 por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Como se lee en la última reforma de dicha ley del 25 de abril de 2012, se consideran como osc:

todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5²⁸ de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de

²⁸ Las actividades mencionadas son amplias y variadas (Art. 5, párr. 1-XIX): “Asistencia social; Apoyo a la alimentación popular; Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; Asistencia jurídica; Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; Promoción

proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales (Art. 3).

Según el Sistema de Información del Registro Federal de las osc (revisado el 26 de mayo de 2013) del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), en México están registradas con Cluni (Clave Única de Inscripción) 18,109 osc que son consideradas activas: 16,936 Asociaciones Civiles, 791 Instituciones de Asistencia Privada, 348 Sociedades Civiles, 72 Asociaciones de Beneficencia Privada, 42 Instituciones de Beneficencia Privada, 8 Fundaciones y 2 con otra figura jurídica (cuadro 1).

Sin embargo, hay que señalar que no todas las organizaciones que se pueden considerar tales según las premisas de Girardo (2010) se dan de alta en el Registro Federal, y no todas las organizaciones registradas cumplen con esas premisas.

de la equidad de género; Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad; Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural; Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; Promoción del deporte; Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias; Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales; Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; Fomento de acciones para mejorar la economía popular; Participación en acciones de protección civil; Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley; Promoción y defensa de los derechos de los consumidores; Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana; Las que determinen otras leyes”.

Cuadro 1
Composición del listado de osc con Cluni en 2013

Tipo de asociación	Número	Porcentaje
Asociaciones civiles	16,936	93.52
Instituciones de asistencia privada	701	3.87
Sociedades civiles	348	1.92
Asociaciones de beneficencia privada	72	0.40
Instituciones de beneficencia privada	42	0.23
Fundaciones	8	0.04
Otra figura jurídica	2	0.01
Total	18,109	100.00

Fuente: Indesol (2013).

Por ejemplo, el Sistema de Cuentas Nacionales de México (2011) (cuadro 2), contempla también a los sindicatos, colegios de profesionistas y las asociaciones religiosas o políticas entre las instituciones sin fines de lucro. Según este cálculo, en 2008 existían en México 26,313 Organizaciones de la Sociedad Civil.

No se cuenta con el número de Organismos Industriales y Cámaras de Comercio ni número de organizaciones que no estén inscritas

Cuadro 2
Instituciones sin fines de lucro en México a 2008

Tipo de asociación	Número	Porcentaje
osc donatarias y osc con Cluni	17,206	65.40
Sindicatos	1,339	5.10
Colegios de profesionistas	230	0.90
Religiosas	7,390	28.10
Políticas	148	0.60
Total	26,313	100.00

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México (2011).

ni en el directorio de donatarias autorizadas ni en el Registro Nacional, por lo cual el número presentado constituye un estimado del tamaño y composición del sector. Existen osc que siendo donatarias autorizadas cuentan también con Cluni. Se contabilizaron sólo una vez para evitar un doble registro.

En cambio, desde el punto de vista económico, una fuente útil para México es el Censo Económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Girardo (2010, p. 34) afirma que en esta base de datos se encuentra “una serie de establecimientos en donde se aglutinan las osc; aunque en el Censo no sean llamados de esa forma”. Siempre con atención a las premisas fundamentales elaboradas, la autora revisa los datos para el sector privado y paraestatal y propone considerar como osc no sólo a las asociaciones y organizaciones civiles, sino también a los servicios de investigación y desarrollo; escuelas de educación especial; centros de planificación familiar, atención médica externa para enfermos mentales y adictos y otros centros; residencias para enfermos convalecientes en rehabilitación, incurables y terminales, para el cuidado de personas con problemas de retardo mental, de salud mental o abuso de sustancias; asilos y otras residencias para el cuidado de ancianos y personas con discapacidad, orfanatos y otras residencias de asistencia social; servicios de orientación y trabajo social para la niñez y la juventud; servicios de alimentación comunitarios; refugios temporales comunitarios; servicios de emergencia comunitarios; servicios de capacitación para el trabajo para personas desempleadas, subempleadas o discapacitadas.

Sustentado en estos criterios de inclusión, según el último censo económico realizado (Inegi, 2009) en México en 2008, se contaron 22,818 unidades económicas considerables como osc que ocupan

un total de 167,922 personas —de las cuales 104,676 son hombres (62.34%) y 63,246 mujeres (37.66%); esto indica un incremento de 47.69% con respecto del censo económico de 2004 (Girardo, 2010) (cuadro 3).

Hay que considerar que de las 167,922 personas que trabajan en las osc según estos datos, 128,996 (76.82%) son trabajadores voluntarios (es decir, no reciben una remuneración económica regular), mientras sólo 38,926 (23.18%) son trabajadores económicamente remunerados de manera regular. No obstante, es necesario tener en cuenta, en primer lugar, que a los 167,922 dependientes (remunerados y voluntarios) se suman 6,017 que no dependen directamente de las organizaciones, sino que trabajan para ellas como consultores, comisionados, a proyecto, entre otros.

En segundo lugar, desde un enfoque de la psicología de las organizaciones y del trabajo, así como de la salud ocupacional y el bienestar organizacional, no son la remuneración económica y la situación de contrato formal las que definen el trabajo y la membresía a una organización, sino más bien la participación activa y el sentido de pertenencia.

Es precisamente desde este punto de vista que se repara también en una definición ideal de las osc propuesta por un grupo de sociólogos italianos que subrayan la contemporaneidad de su actuar a favor del bienestar interno y externo: “aquel conjunto de organizaciones que tienen en común la producción de una utilidad difundida, es decir que corresponden contemporáneamente a las necesidades específicas de los beneficiarios, de los trabajadores, y del ambiente que los rodea” (Lombardi, Messina y Polimanti, 1999, p. 17).

Cuadro 3
osc en México en 2008

Denominación y unidades económicas		Personal ocupado		
		Total	Hombres	Mujeres
Asociaciones y organizaciones civiles	5058	41,371	22,062	19,309
Servicios de investigación científica y desarrollo en ciencias naturales y exactas, ingeniería y ciencias de la vida	173	2,509	1,721	788
Servicios de investigación científica y desarrollo en ciencias sociales y humanidades	76	768	405	363
Escuelas de educación para necesidades especiales	366	3,246	751	2,495
Centros de planificación familiar	30	379	131	248
Centros de atención médica externa para enfermos mentales y adictos	218	1,090	697	393
Otros centros para la atención de pacientes que no requieren hospitalización	177	2,005	874	1,131
Residencias con cuidados de enfermeras para enfermos convalecientes, en rehabilitación, incurables y terminales	63	682	238	444
Residencias para el cuidado de personas con problemas de retardo mental	26	306	95	211
Residencias para el cuidado de personas con problemas de trastorno mental y adicción	149	1,132	839	293
Asilos y otras residencias para el cuidado de ancianos	545	6,832	1,615	5,217
Orfanatos y otras residencias de asistencia social	955	10,468	3,064	7,404
Servicios de orientación y trabajo social para la niñez y la juventud	129	1,317	525	792
Centros de atención y cuidado diurno de ancianos y discapacitados	56	565	187	378
Otros servicios de orientación y trabajo social	14,148	89,010	69,165	19,845
Servicios de alimentación comunitarios	339	3,243	1,068	2,175
Refugios temporales comunitarios	150	1,476	401	1,075
Servicios de emergencia comunitarios	34	630	419	211
Servicios de capacitación para el trabajo para personas desempleadas, subempleadas o discapacitadas	126	893	419	474
Total	22,818	167,922	104,676	63,246

Fuente: Censo Económico, Inegi (2011).

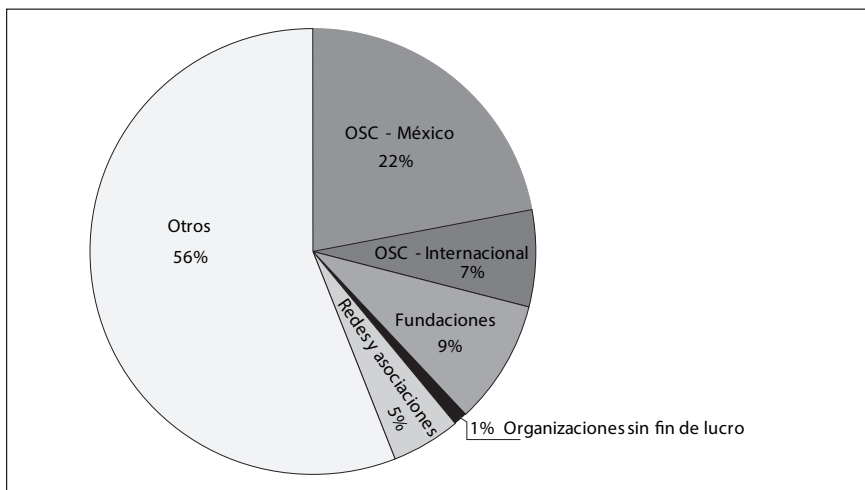
Es decir, se considera el *ser* sociedad civil como responsabilidad para la población destinataria, el ambiente comunitario, social y natural, así como los trabajadores activos en las OSC para una realización efectiva de la razón social. Es desde esta perspectiva holística que se intenta considerar al sector en México.

Ahora bien, en cuanto a datos más específicos respecto de las osc tanto nacionales como internacionales, pero que operan en México como actores de la cooperación, podemos recabar del Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México unas 476 instituciones. A las OSC mexicanas se suman las ONGD internacionales, fundaciones, redes y asociaciones que representan 44% de los datos totales, esto es, 210 actores. Mientras que el resto de otros actores vinculados con la cooperación internacional, como son los organismos internacionales, empresas, entidades públicas y gobiernos, representa 56%, o sea, 266 actores. En el gráfico 3 se presenta una relación en cuanto al porcentaje de actores según la calificación anterior.

Si bien es posible advertir la importancia del sector de la sociedad civil organizada en México (en porcentaje de actores) con respecto de las agencias de cooperación internacional y los organismos de gobierno considerados como parte de la ayuda oficial al desarrollo, este gráfico no muestra las relaciones mutuas entre actores ni permite generalizar datos respecto del total de los actores que actualmente están aportando al desarrollo de México.

Al igual que el Índice de Donantes, la existencia del Observatorio en México es muy relevante, ya que agrupa y sistematiza datos e información concerniente a la cooperación para el desarrollo y se suma a otras bases de datos sobre OSC mencionadas anteriormente, aunque no tan específicas de la cooperación.

Gráfico 3
Actores del Desarrollo en México.
Observatorio de Cooperación Internacional para el Desarrollo



Fuente: elaboración propia con base en Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, Instituto Mora (2009) (www.observacoop.org.mx).

Estrategias y enfoques para las intervenciones de las osc

Desde hace mucho tiempo y en variados contextos, el término estrategia se viene utilizando y aplicando, con sentidos distintos, a procedimientos muy diversos que no siempre es fácil distinguir, y en muchas ocasiones se abusa de él sin una especificidad bien determinada. Cuando se definen previamente algunos objetivos y se postula cierta política coherente con ellos, el vocablo “estrategia” integra a menudo esas proposiciones, como un modo de llevar a cabo una idea, un proyecto. También se lo aplica a la forma de conducir un proceso, ya sea político, económico, militar u otros. Asimismo, el concepto alude a una actitud analítica, implica un resultado, una conclusión y una

posición. ¿Por qué? ¿En qué sentido relacionamos la estrategia con el desarrollo?

Tomando como referencia a Henry Mintzberg, podemos entender la estrategia como un plan que comprende una serie de pasos para alcanzar una meta predeterminada. Es un camino para ir de un punto dado a otro deseado. Como patrón, la estrategia significa una congruencia o coherencia de la conducta en un tiempo determinado, es decir, una serie de pasos que se repiten a veces intencionalmente, pero otras veces no. Como posición, la estrategia es la ubicación que una organización ocupa en un cierto ambiente, esto es, su lugar dentro de un contexto. Como perspectiva, la estrategia es un razonamiento, una forma de ver el mundo que radica en la mente de las personas que se trazan estrategias. Finalmente, como estratagema, la estrategia es una maniobra o mecanismo para alcanzar y superar los objetivos.

El procedimiento estratégico, de acuerdo con la dimensión que se tome, arriba a una definición sobre la dirección del proceso de desarrollo y las formas de intervenir la realidad hacia ese rumbo. Nos sentencia Matus (1972, p. 108) que: “de la estrategia surgen las orientaciones, el marco dentro del cual puede elaborarse el plan”. De esa manera, por un lado, la estrategia como proyecto es un elemento básico de la planificación, ya que allí se deciden las orientaciones principales y, por otro, el procedimiento estratégico es una actitud y un método que obliga a una revisión coherente de las demás partes integrantes del sistema de planificación.

Para una política de desarrollo, la estrategia constituye una macroposición e implica un cierto tipo de análisis integral que permita definir los objetivos y seleccionar la cadena de acciones pertinentes. Para formular estrategias orientadas a fomentar el desarrollo se requieren

tanto imaginación como capacidad técnica, pero sobre todo un análisis riguroso de viabilidad que abarque aspectos técnicos, económicos, sociales y políticos.

En este sentido, para nuestra investigación hemos diseñado algunos parámetros sobre la base de las definiciones anteriormente descritas, de modo que el tratamiento de cada tema no se desenvuelve sólo en un plano teórico, sino que se expresa en la experiencia recabada del análisis realizado con el trabajo de campo, lo cual posibilita generar un conocimiento práctico que se incorpora eficazmente al juego dialéctico de los conceptos.

En tanto, para implementar las estrategias deben existir enfoques que nos permitan llevarlas a cabo, los cuales pueden ser diversos. El primero y más conocido es el enfoque que considera el ambiente externo (territorio). Es decir, una organización implementa sus estrategias acoplando su organización a ese ambiente para el cumplimiento de sus objetivos y metas (Porter, 1998). Se trata de un enfoque de orden prescriptivo.

El segundo enfoque y, en general, también los dos restantes, son de índole descriptivo, puesto que intentan describir cómo sucede en la realidad el proceso de planificación estratégica. El tercer enfoque pretende describir la estrategia más allá de la organización y su entorno, por lo que extiende el análisis a otros factores, como son el proceso de aprendizaje que experimentan las personas dentro de una organización, los juegos de poder que se producen en un grupo de personas que trabajan por objetivos similares o el papel que desempeña la cultura de una organización.

El cuarto enfoque es el de configuración, y se define como una combinación de los demás. Éste contempla aspectos como el ciclo de

vida de la organización, el papel de las estructuras organizacionales, sus contextos, el proceso de configuración de la estrategia y las personas subyacentes a ésta. Algunos exponentes destacados de este enfoque son Mintzberg, Quinn y Voyer (1997), entre otros.

Como puede apreciarse, de los cuatro enfoques solamente uno es prescriptivo, mientras que los demás son descriptivos. En cuanto al primero, debe reconocerse que es muy importante, pues por su propia naturaleza es bastante útil contar con herramientas específicas que permitan efectuar una planeación o enseñar su proceso a personas interesadas en aprender a realizarlo.

Sin embargo, Mintzberg y colaboradores (1997) manifiestan que un proceso de planeamiento estratégico no puede enseñarse, sino que más bien la organización debe aprender de su propio proceso y experiencias. Aunque concordamos con lo anterior, también es cierto que deben existir principios, o una plataforma básica, que orienten el accionar a la hora de establecer estrategias y gestionar objetivos, más aún si nuestro propósito está enfocado a contribuir con procesos de desarrollo. Es decir, el ambiente externo no es estático, o al menos no es predecible, para que un proceso se cumpla en sus extremos. Tanto el contexto interno de una organización como el externo son cambiantes, impredecibles y singulares como para pretender que el mundo se detenga mientras se realizan la planificación y la estrategia para implementar proyectos. Entre la formulación de la estrategia y la acción (implementación) deben considerarse los procesos de aprendizaje, incluyendo tanto las oportunidades como las debilidades que vamos encontrando. En este sentido, los enfoques descriptivos ayudan a comprender cómo se produce efectivamente la estrategia en la práctica.

La teoría del “doble fortalecimiento” y “la doble cooperación”

En los estudios organizacionales entendemos el fortalecimiento como un proceso que involucra la organización como comunidad no sólo social sino también política, como proceso al mismo tiempo psicológico y organizativo (Converso, Piccardo y Hindrichs, 2010) que trasciende la relación dual líder-seguidores y vincula más bien el liderazgo como proceso con la participación política y activa en la vida organizativa por personas subjetivizadas.

Para las osc, la promoción del fortalecimiento se considera algo de importancia vital para su buen funcionamiento. En la mayoría de las osc se busca, con referencia a la utilidad social, la posibilidad de fortalecer también a *terceros*: los beneficiarios de las organizaciones sociales, la comunidad de pertenencia, poblaciones marginadas, entre otras. En palabras de Zimmermann, se trata de organizaciones *empowered* (fortalecidas) que toman o influyen con éxito en decisiones políticas o que desarrollan alternativas reales de oferta de servicios y de cooperación para el desarrollo, organizaciones que quieren cambiar el mundo a favor de una mejor calidad de vida y bienestar de las personas (entendido como desarrollo). Por eso es fundamental que las osc también sean organizaciones *empowering*, o sea fortalecedoras, que ofrezcan a sus propios miembros “instrumentos para obtener un control sobre su propia vida [y] la ocasión de desarrollar capacidades” (Zimmermann y Warschawsky, 1998, p. 15). Es en este sentido que Converso y Piccardo desarrollan la hipótesis de “doble fortalecimiento” como necesidad en estas organizaciones.

El fortalecimiento individual de los sujetos *dispowered*, o en riesgo de *dispowered*, puede realizarse solamente si se desarrolla de forma

paralela con la construcción de un funcionamiento organizacional que permite el fortalecimiento de los miembros comprometidos en sostener, acompañar, facilitar y crear las premisas organizacionales para el fortalecimiento de los sujetos a los cuales se dirige y con los cuales se coopera (Converso y Piccardo, 2003).

Así, el doble fortalecimiento y *la doble cooperación* (en el mismo sentido, cursivas nuestras) operan en las OSC que promueven el desarrollo. A este respecto, la cooperación también cumple la función de ser *empowering* y *empowered* (fortalece internamente a las organizaciones y al ambiente donde se realiza la intervención).

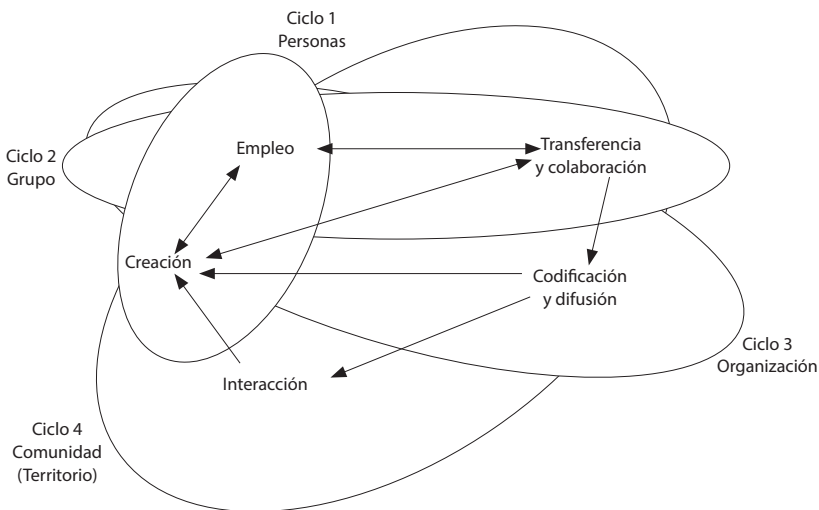
Estos procesos se vinculan con los círculos virtuosos de creación y distribución del conocimiento en el territorio. Pero antes de distribuir el conocimiento es necesaria la recuperación del existente y la creación de él. Esto no consiste sólo en generar nuevas ideas y nuevos saberes, como ya indicaron Nonaka y Takeuchi (1995), sino que más bien reside en la capacidad de difundir los nuevos conocimientos en la organización, incorporarlos a los servicios, actividades y acciones, para devolverlos al territorio y a la comunidad. El punto focal no es, por tanto, la posesión de conocimiento, sino su circulación, su migración de un punto a otro, tanto de la organización como de la comunidad (entendida en este trabajo como el ambiente externo). Es la capacidad de adquirirla y aplicarla por parte de las personas, implica repensar la capacidad para alimentar la relación entre las personas, o al menos que no se interpongan obstáculos o conflictos sin resolver.

Es pertinente interrogarnos en este punto: ¿cómo se da este proceso de creación y difusión del conocimiento en las organizaciones (sean éstas públicas o privadas) y en el territorio?

Nos indica Quagli (2001) que al interior de las organizaciones el conocimiento fluye en distintos niveles, de los individuos al grupo, del grupo a la organización, de la organización al exterior, dependiendo de la interacción de las personas, desarrollándose hasta volverse patrimonio de la organización y de la comunidad. Este proceso de progresiva movilización del conocimiento se puede esquematizar con cuatro ciclos virtuosos (gráfico 4) que reflejan asimismo los niveles de ampliación y difusión del conocimiento, así como la interdependencia entre los distintos ciclos.

El primer ciclo considera el nivel individual, donde el conocimiento es *creado y utilizado* por las personas a nivel individual durante las actividades normales operativas.

Gráfico 4
Los círculos virtuosos de creación y distribución del conocimiento en las organizaciones y la comunidad



Fuente: Quagli (2001), reelaborado por Savoldelli, Borga y Lettieri (2004).

El segundo ciclo, teniendo en cuenta las actividades de *transferencia y colaboración*, permite pasar a la dimensión colectiva en donde el conocimiento cesa de ser propiedad individual para transformarse en un recurso del grupo.²⁹ Este pasaje se da de manera espontánea, sobre todo en ambientes en donde la organización de grupos y la colaboración son métodos de trabajo muy difundidos. Por tal motivo, en la interpretación original de Quagli (2001) y retomado por Lattieri (2004), los primeros dos ciclos se superponen y la generación y uso de conocimiento por parte de las personas (a nivel individual) son esporádicos, ya que casi siempre se dan en interacción con otras personas.

El tercer ciclo, gracias a las operaciones de *codificación y difusión*, pone el conocimiento a disposición de toda la organización, otorgando al proceso un valor adjunto. Cuando el conocimiento se queda a nivel individual o del grupo, puede ser usado sólo por pocas personas, con poca o nula influencia sobre el *performance* de la organización. Cuando, en cambio, el conocimiento se logra difundir a nivel de toda la organización, no sólo podrá ser utilizado por todos sus miembros, sino que además se crean las oportunidades y ocasiones para el surgimiento de nuevos conocimientos.

El cuarto ciclo, caracterizado por la actividad de *integración*, supera la frontera entre la organización y el ambiente externo (comunidad en donde actúa). Involucra potencialmente a todas las personas que establecen relaciones en el territorio y permite la constitución de un lenguaje compartido, que contribuye para reforzar el sentido de

²⁹ Un grupo no es simplemente la suma de muchos individuos, sino una entidad diversa, fruto de relaciones sinérgicas y complejas entre todos los individuos que forman parte de él.

comunidad y admite la transferencia temporal y espacial del conocimiento que se posee.

De esta manera, podemos observar cómo el flujo del conocimiento al interior de una organización y de un territorio es un proceso que se autoalimenta, en el cual su correcta utilización y su eficaz comunicación provocan la generación de nuevos saberes. Esta óptica en la que se debe capturar, codificar, archivar, pero sobre todo distribuir, compartir, alimentar los conocimientos de la comunidad, moldeándola con las propias exigencias y vinculándola inteligentemente con los procesos de la propia organización, constituye un objetivo fundamental para valorizar el capital intelectual en el territorio.

En el marco de los procesos de innovación concebidos como procesos interactivos de aprendizaje en los que se introducen nuevos conocimientos o se combinan existentes para generar nuevas competencias (Lundvall, 1992; Gregersen y Johnson, 1996), ha venido adquiriendo nueva significación el papel del entorno local y de sus instituciones en el desarrollo de la capacidad innovadora de las organizaciones (privadas y públicas).

La generación de capital social para el desarrollo

Las varias definiciones en torno a capital social se han transformado en un lugar común para las ciencias sociales. Sin embargo, es preciso delimitar algunas de ellas para ir construyendo las peculiaridades de éste, tanto para el análisis y la inducción del desarrollo de los territorios como para la importancia que requiere en la generación de bienes

colectivos,³⁰ ya que para su producción presupone relaciones sociales personales entre los actores involucrados, las que facilitan la cooperación. La difusión que tuvo la importancia atribuida a las redes sociales personales entre actores vinculados por la confianza otorgó a la categoría de capital social una carga evocativa positiva, enfatizada por el creciente descrédito hacia las instituciones políticas. Seguramente este suceso llevó también a un uso indiscriminado del término, mezclando muchas veces acepciones que no corresponden con la génesis del concepto. Putnam (1993) ha sido quizá uno de los investigadores que más ha influido en la concepción y análisis de capital social. Lo ha definido como los valores y creencias que los ciudadanos de una comunidad comparten en su vida cotidiana, dando sentido a diversas normas que existen en ella. Para Barreiro (2002), el capital social es un concepto que alude a normas, redes y organizaciones, y permite a la gente acceder al poder y a los recursos, así como tomar decisiones colectivas y formular políticas.

El aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la comunidad. En este caso, capital social es sinónimo de cultura cívica, es decir, una cultura que se comparte para limitar comportamientos oportunistas y favorecer la cooperación (Putnam, 1993, 2000; Fukuyama, 1995). Barreiro (2002) enfatiza el aspecto relacional, y lo individualiza en la estructura de las relaciones. El capital social forma parte de las relaciones que establecen las personas y las organizaciones

³⁰ Entendemos por bienes colectivos de manera genérica los bienes cuyo uso y disfrute no son exclusivos de un solo sujeto. Los más comunes son los servicios que el Estado pone a disposición de los ciudadanos, como la defensa, la justicia o determinada infraestructura.

cuando se vinculan entre sí. Ninguno es propietario de este capital, su existencia se verifica cuando se comparte.

En otros casos, en cambio, el capital social se refiere no sólo a los factores que facilitan relaciones de cooperación, sino también a los efectos que éste produce, por ejemplo, las redes y/o las instituciones que se crean a través de esta cooperación, así como los bienes colectivos tangibles e intangibles que enriquecen las economías externas de un determinado territorio (Trigilia, 2005). Sin embargo, la confianza, según Yoguel y Bercovich (1994), no es espontánea, sino que debe ser construida a través de un proceso lento, acumulativo, que no es lineal, pero en el que se pueden distinguir algunas fases y condiciones (por ejemplo, intercambiando conocimiento a modo de trueque, trabajando juntos para reducir la fricción de toda interacción, de modo que por medio de intercambios se vaya produciendo un aprendizaje de rutinas y construcción de códigos; la confianza transmitida: “si es amigo de amigo es mi amigo”. En este sentido, Maskell (2000) señala que violar la confianza es fuertemente penalizado, lo cual no se transforma en una opción casi para nadie y otorga a ésta un valor indiscutible.

Cuando el capital pasa de lo individual para agregarse en redes de cooperación, el territorio puede resultar también enriquecido por aquél. En este sentido, el capital social es uno de los prerrequisitos de funcionamiento de un sistema regional de innovación. Constituye un factor esencial para el éxito de la organización y del desarrollo territorial y favorece la formación de redes entre agentes en tanto gesta una interacción pública-privada que facilita el desarrollo. En ambos casos (para la organización y/o para el territorio), el rol de las redes es particularmente relevante, ya que éstas brindan recursos de confianza que permiten a los actores cooperar aun en presencia de condiciones

inciertas y de carencia de información. Las redes enriquecen el ámbito territorial (Lemos, 1999) a través del intercambio de información, transmisión de conocimiento implícito y tácito. Además, están constituidas por agentes públicos y privados y son importantes para la intensificación del aprendizaje colectivo. De esta manera, la generación y circulación del conocimiento, tanto tácito como codificado, están fuertemente influidas por la complejidad de los nexos y por el grado de cooperación formal e informal entre los agentes, los centros de investigación y desarrollo y las empresas, por el grado de calificación de los recursos humanos y la complejidad del sistema educativo y de capacitación, y por el grado de desarrollo de los agentes intermediarios, que actúan en el territorio como traductores e intermediarios en el proceso de transmisión y generación de información (Bianchi y Miller, 1994). La disponibilidad de estas redes de relaciones entre los diversos actores puede ser decisiva para la capacidad de producir de modo eficiente bienes colectivos adecuados para las exigencias del desarrollo de un lugar.

En este trabajo proponemos recuperar el concepto de capital social relacional planteado por Barreiro y otros autores (Coleman, 1990; Trigilia, 2005), quienes lo consideran como el conjunto de las relaciones sociales del cual un actor individual (por ejemplo, un trabajador, un funcionario, un miembro de una OSC, un empresario) o un actor colectivo (privado o público) disponen en un determinado momento. Por medio de este capital, que son las relaciones, los actores pueden realizar y alcanzar objetivos a costos mucho más bajos. Sin embargo, las relaciones de mercado en sí mismas no garantizan ni cooperación ni creación de capital social. A la vez, se sabe poco de cómo se produce y cómo se acumula el capital social, si bien se puede afirmar que

cuando los actores tienen una capacidad y disposición de someterse a reglas de juego locales ocurren saltos cualitativos e incrementos significativos de la confianza mutua.

Ahora bien, siendo éste el objetivo, hay que considerar los mecanismos de generación de capital social: de qué depende su formación, acumulación, y sobre todo, cómo funciona para la producción de bienes colectivos, grandes desafíos para la cooperación y los actores nacionales, regionales y locales, que actúan estimulando el desarrollo, construyendo territorios, en su dimensión económica, ambiental, social, política y cultural. Ante esta importancia, cabe preguntarse entonces si es posible promover su generación de manera intencional. Por otra parte, es necesario tener en cuenta los mecanismos que inhiben la formación del capital social, sobre todo para que sus beneficios se manifiesten en el territorio. La presencia de redes entre actores públicos y privados basadas en la corrupción o vinculadas con la criminalidad genera capital social para los individuos involucrados, pero con fuerte desventaja o capital social negativo para la comunidad, particularmente para el desarrollo de un territorio. Además, existe otro tipo de redes sociales presentes en el territorio, como las familiares, las comunitarias, que pueden obstaculizar la circulación del capital social para beneficio del territorio, negando una concepción rígida que vincula el capital social a la existencia de una cultura compartida de tipo universal. Este aspecto tiene que ver con la identidad y la cultura histórica del territorio que retomaremos más adelante.

También el concepto de capital sinérgico (Boisier, 2001) alude a la capacidad de una sociedad para articular provechosamente sus recursos endógenos, tangibles e intangibles, favoreciendo ámbitos de encuentro, intercambio horizontal y concertación de intereses entre actores.

Trigilia (2005) advierte que cuando el capital social se encuentra en la identidad del territorio, en su historia y su cultura, se trata de un capital social *generado por pertenencia*, y cuando se mueve en sentido inverso lo llama capital social *generado por experimentación*. Otros autores, en este mismo sentido, lo denominan *capital social por solidaridad* y *capital social de reciprocidad* (Pizzorno, 2001).

El capital social por pertenencia tiene que ver con la concentración en un determinado territorio de grupos sociales vinculados con una identidad compartida de tipo étnico, religioso, político, entre otros. Son procesos que se fueron sedimentando con el tiempo, que pudieron transmitir su cultura, sus formas de vivir, su pertenencia a la comunidad. Se trata de poblaciones cuya cultura étnico-lingüística intensificó este vínculo históricamente. En la actualidad, estas relaciones cobran validez en las comunidades de migrantes que se establecen juntos en territorios determinados o en áreas metropolitanas.

Estos vínculos de pertenencia generan capital social individual y colectivo. El territorio local funciona como control social, ya que, como señalamos anteriormente, si se traiciona la confianza es fácil aislar a quien no respeta las reglas. Esto limita el oportunismo. “La existencia de identidad colectiva fuerte facilita la formación de redes cooperativas” (Trigilia, 2005, p. 34). Granovetter (1973) los define como “vínculos fuertes” por lo frecuente e intensos que se manifiestan y previene sobre sus ventajas y desventajas. Entre las ventajas, cabe decir que posibilitan la cooperación entre actores, que puede ser compleja y riesgosa, pero que se sostiene y ayuda sólo si está basada en la confianza. Sin embargo, es interesante reflexionar sobre las desventajas señaladas, y es precisamente lo cerrado de este tipo de redes lo que las vuelve autorreferenciales, limita la circulación de la información e

influye negativamente en los procesos de desarrollo. Estas desventajas se evidencian, asimismo, en los grupos primarios, donde las redes son más cerradas aún. Las redes familiares, las comunidades muy pequeñas, pueden tener vínculos cooperativos entre ellas, pero muy débiles hacia el exterior, lo cual obstaculiza el desarrollo del territorio.

En cuanto a la formación de *capital social por experimentación*, se apoyan fundamentalmente en “vínculos débiles”. Se refiere a la formación de relaciones menos intensas y más ocasionales. Por ejemplo, una agencia de cooperación internacional establece relaciones con organizaciones locales para la realización de proyectos. Cuando esta relación termina con satisfacción para ambas partes, puede nuevamente repetirse la relación e incluso profundizarse el vínculo. En otros casos, puede referirse a vínculos establecidos en trabajos precedentes, en procesos formativos, todos elementos que favorecen la cooperación entre actores y van tejiendo relaciones que proporcionan capital social. Otro ejemplo notable es el vínculo establecido con expertos internacionales que actúan en un territorio, formando lo que se conoce como *comunidad de profesionales* a través de los cuales circulan más fácilmente información y conocimiento, y la reputación de los sujetos involucrados impacta de manera positiva.

También en los casos de generación de capital social por experimentación, el control social ejercitado a través de las redes es relevante, aunque muchas veces se limita a comunidades específicas. Sin embargo, existen ventajas y desventajas respecto del capital social por pertenencia. Por una parte, en las redes mencionadas circula más información que facilita la apertura hacia nuevos conocimientos, incluso externo al contexto local. Esto favorece el acceso a los conocimientos codificados, algo que es significativo, por ejemplo, para el

sistema productivo o ambiental (resultado de investigaciones, aplicaciones de tecnología, entre otros elementos). Por otra parte, las redes basadas en vínculos más débiles son menos eficaces en el proceso de transformación del conocimiento codificado en un saber contextual específico, que presupone relaciones más estrechas y frecuentes entre los sujetos involucrados. En este sentido, para que la innovación pueda desarrollarse eficazmente, se necesita contar con una composición balanceada entre vínculos débiles y fuertes.

La generación de capital social por experimentación es particularmente importante en las relaciones entre sujetos colectivos. Cuando falta una común pertenencia es más difícil cooperar para la producción de bienes colectivos. Cualquier individuo tiene desconfianza de alguien que conoce poco, especialmente si no es ideológicamente cercano.

Otra posible consecuencia de relaciones no cooperativas es cuando se difunden en el territorio vínculos políticos clientelares. En situaciones donde la pertenencia es débil y donde es difícil obtener consenso, los políticos locales pueden aprovechar esa circunstancia para usar los recursos que controlan con fines particulares, en desmedro del uso para bienes colectivos. En un contexto así, los recursos, por ejemplo, provenientes de la cooperación internacional terminan por tener efectos perversos, su uso no mejora el contexto local y favorece comportamientos individualistas y oportunistas. Muchas veces salir de situaciones como éstas es bien difícil, ya que alimentan círculos viciosos de atraso. A este respecto, es primordial analizar con atención la generación de capital social entre actores colectivos. Son cruciales el rol y la función de los políticos y las personas que se encuentran en las instituciones públicas. Condiciones institucionales y personales favorables pueden acompañar procesos entre sujetos colectivos

públicos y privados para experimentar formas de colaboración, en una marcha gradual que, si bien empieza con experiencias limitadas, sirve de base para construir confianza entre todos los actores involucrados en procedimientos de desarrollo para luego poder pasar a cursos más complejos. De igual forma, la acción específica de las organizaciones de la sociedad civil puede ser vista como motor para crear vínculos de confianza entre sujetos que desconfían los unos de los otros. Una manera eficaz de describir esta acción es referirse, por ejemplo, a la construcción de puentes para superar huecos institucionales entre partes sociales que no se comunican, y la colaboración de agentes externos es esencial para la producción de bienes colectivos necesarios para el desarrollo. Efectivamente, por estas razones la generación de capital social por experimentación asume un rol estratégico, político; si logra acumularse, favorece seguramente la producción de bienes colectivos que ayudan, a la vez, a generar relaciones de cooperación entre individuos, pero con amplia repercusión en el territorio y en el desarrollo.

Bibliografía

- Barreiro, Katalina (2002), *Una agenda de las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos*, Quito, Flacso.
- Bianchi P. y L. Miller (1994), *Innovation, Collective Action and Endogenous Growth: An Essay on Institutions and Structural Change*, IDSE, Cuaderno 2.
- Boisier, S. (2001), “Crónica de una muerte frustrada. El territorio en la globalización”, texto de una conferencia dictada en la Universidad

Católica de Chile, Santiago de Chile, Instituto de Investigación y Postgrado.

Burstein, John (2008), “La cooperación no gubernamental estadounidense en México”, en Beatriz Schumkler y Gabriela Sánchez (coords.), *Cooperación Internacional para el Desarrollo en México: hacia una agenda participativa*, México, Instituto José María Luis Mora-Miguel Ángel Porrúa.

Candia, José Miguel y Diana Delgadillo Ramírez (2008), “Desigualdad y pobreza. Elementos para la elaboración de una agenda de cooperación internacional”, en Beatriz Schumkler y Gabriela Sánchez (coords.), *Construyendo los temas clave de la cooperación internacional para el desarrollo en México*, México, Instituto José María Luis Mora-Miguel Ángel Porrúa.

Coleman, James S. (1990), *Fundamentos de Teoría Social*, Cambridge, Harvard University Press.

Converso, Daniela y Claudia Piccardo (2003), *Il profitto dell'empowerment. Formazione e sviluppo organizzativo nelle imprese non profit*, Milán, Raffaello Cortina.

Converso, Daniela, Claudia Piccardo e Imke Hindrichs (2010), “Empowerment Individuale e Organizzativo”, en Piergiorgio Argentero, Claudio G. Cortese y Claudia Piccardo (eds.), *Manuale di psicologia del lavoro e delle organizzazioni*, Psicologia delle Risorse Umane, vol. 3, Milán, Raffaello Cortina, pp. 209-229.

Correa, Guillermo (2010), *Directorio de Cooperación Internacional. Una guía de fuentes de recursos para las organizaciones de la sociedad civil*, Buenos Aires, Red Argentina para la Cooperación Internacional.

- Fowler, Alan F. y Kees Biekart (1998), “Do Private Agencies Really Make a Difference?”, en David Sogge (ed.), *Compassion and Calculation: The Business of Private Foreign Aid*, Londres, Pluto Press, pp. 107-135.
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Nueva York, Free Press.
- Gemma Martín, S. (2001), *Nuevas oportunidades de ocupación en el tercer sector*, España, Fundación Francesc Ferrer y Guardia.
- Girardo, Cristina (2010), “El ‘bien común’: un concepto estratégico para la acción política de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc)”, en Griselda Gutiérrez Castañeda (coord.), *Construcción democrática de ciudadanía. Diálogos con las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc)*, México, UNAM-Plaza y Valdés.
- Granovetter, Mark S. (1985), “Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, vol. 91, núm. 3, pp. 481-510.
- (1973), “The Strength of Weak Ties”, *American Journal of Sociology*, vol. 78, núm. 6, mayo, pp. 1360-1380.
- Gregersen, Birgitte y Björn Johnson (1996), “Learning Economies, Innovation Systems and European Integration”, *Regional Studies*, vol. 31, núm. 5, noviembre, pp. 479-490.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi] (2011), *Realidad, datos y espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, México, vol. 2, núm. 1, enero-abril 2011.
- Lattieri, Alberto (2004), *La civilización en debate*, Buenos Aires, Prometeo.
- Lemos, L. (1999), *Turismo. Que negócio é ese? Umma análise da economia do turismo*, Brasil, Papyrus, Campinas.

Lombardi, Erika, Alessandro Messina y Olivia Polimanti (1999), *Working in the Third Sector. Handbook on Work Organization in Social Enterprises*, Roma, Lunaria.

Lundvall, Bengt-Ake (ed.) (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Printer.

Maskell, Peter (2000), "Social Capital and Competitiveness", en Stephen Baron, John Field y Tom Schuller (eds.), *Social Capital, Critical Perspective*, Oxford, Oxford University Press.

Matus, Carlos (1972), *Estrategia y plan*, México, Siglo XXI.

Mintzberg, Henry, James Brian Quinn y John Voyer (1997), *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*, México, Pearson-Prentice Hall.

Nonaka, Ikujiro e Hirotaka Takeuchi (1995), *The Knowledge-creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Nueva York, Oxford University Press.

Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, Instituto Mora (2009), <www.observacoop.org.mx>.

Pizzorno, Alessandro (2001), "Perché si paga il benzinaio. Per una teoría del capitale sociale", en Arnaldo Bagnasco, Fortunata Piselli, Alessandro Pizzorno y Carlo Trigilia, *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, Il Mulino, pp. 19-45

Porter, Michel E., (1998), *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and competitors*, Nueva York, Simon and Shuster.

Putnam, Robert (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon and Schuster.

————— (1993), *La Tradizione Cívica nelle Regioni Italiane*, Milán, Oscar Saggi Mondadori.

- Quagli, Alberto (2001), *Internet e la comunicazione finanziaria*, Milán, Franco-Angeli.
- Sánchez Gutiérrez, Gabriela (2008), “La cooperación europea no gubernamental en México”, en Beatriz Schmukler y Gabriela Sánchez (coords.), *Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*, México, Instituto José María Luis Mora y Miguel Ángel Porrúa.
- Savoldelli, Alberto, Francesca Borga y Emanuele Lettieri (2004), *La gestione della conoscenza nelle organizzazioni non profit*, Milán, Franco Angeli.
- Trigilia, Carlo (2005), *Sviluppo. Un progetto per l'Italia locale*, Roma, Laterza.
- Yoguel, Gabriel y Néstor Bercovich (1994), “Acuerdos de cooperación empresarial entre firmas argentinas y empresas brasileñas”, proyecto INTAL/ECLAC, Buenos Aires, documento mimeografiado.
- Zimmermann, Marc A. y Seth Warschusky (1998), “Empowerment Theory for Rehabilitation. Research, Conceptual and Methodological Issues”, *Rehabilitation Theory*, vol. 43, núm. 1, pp. 3-16.

Fuentes consultadas en línea

- AVINA, BID (2009), *Índice de Donantes para América Latina AVINA-BID 2009*, <www.indicedonante.org>.
- Dirección General de Profesiones (SEP, 2011), <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Direccion_General_de_Profesiones>.
- Directorio de Asociaciones Políticas (IFE e Institutos Estatales Electorales, 2010), <<http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/>>

DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElectorales/2009/DECEYEC
promociondelVoto2009/docs/DirectorioOSC.pdf >.

Directorio de la Dirección General de Asociaciones Religiosas
(Segob, 2010), <<http://www.e5cinco.segob.gob.mx/es/AsociacionesReligiosas/Publicaciones>>.

Directorio de la Dirección General de Registro de Asociaciones (STPS,
2011), <http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/registro_asociaciones/toma_notas.html>.

Indesol (2013), Composición del listado de osc con Cluni, <<http://indesol.gob.mx>> (consultado el 20 de agosto de 2013).

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (25 de abril de 2012), <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>>.

Sistema de Cuentas Nacionales de México (2011), <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/>>.

Sistema de Información del Registro Federal de las osc del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), <<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>> (consultado el 26 de mayo de 2013).

Estudios *en casos*: metodología y resultados

Para profundizar más nuestro conocimiento sobre las organizaciones de la sociedad civil y las intervenciones de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, nos planteamos como parte de la investigación *analizar los enfoques y estrategias a partir de los cuales las organizaciones de la sociedad civil —específicamente las OSC y ONGD— llevan a cabo proyectos de cooperación para el desarrollo en espacios territoriales locales.*

Para el diseño de este trabajo se optó por la realización de “estudios en caso”, lo que implica el acercamiento a distintas OSC para conocer sus acciones y concepciones sobre un conjunto de aspectos a partir de los cuales daremos respuesta a los objetivos y preguntas planteadas: ¿cuál es la posición de las OSC mexicanas respecto del debate sobre la Eficacia de la Ayuda en el marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo? ¿De qué manera manifiestan su posición en relación con el desarrollo? ¿Cómo lo conciben? ¿Cuáles son las estrategias y los enfoques que guían a las OSC mexicanas en su accionar? ¿Cómo se expresan estas estrategias y estos enfoques en sus intervenciones en espacios locales? ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades del sector en su misión de cooperar con el desarrollo? ¿Cómo esta cooperación genera procesos de “doble fortalecimiento” -“doble cooperación” hacia el interior de las organizaciones

y hacia los ciudadanos y los territorios? ¿De qué manera se genera capital social que aporta al desarrollo?

Los estudios tomados como referencia constaron de dos etapas:

- a. En una primera instancia, se diseñó el método de investigación, que incluyó considerar los conceptos presentados en capítulos anteriores para poder definir dimensiones e indicadores, los cuales permitieron concretar los ejes de la investigación. En esta etapa se construyeron los instrumentos que se utilizaron para la recolección de datos en campo y se realizó la aplicación de éstos en los casos seleccionados para el estudio.
- b. La segunda etapa comprendió la preparación de los datos e información obtenida en campo y su adecuación para ser analizados. Esto incluyó la transcripción de entrevistas, su traspaso de formato audio a texto escrito, así como la sistematización de las notas, comentarios y fotografías registradas en las visitas de campo. Finalmente, se realizó el análisis sobre la base de los conceptos y el marco teórico, destacando los principales resultados, y se redactó el reporte final que integra los hallazgos con el marco conceptual de referencia.

La presentación de los estudios se organiza en seis subapartados. En el primero se presenta el contexto en el cual se desarrolló la investigación; en el segundo se describen los métodos e instrumentos diseñados para llevar a cabo los estudios en casos; en el tercero, los casos de referencia, es decir, una breve reseña del surgimiento y de las características institucionales y contextuales de las cinco organizaciones mexicanas y de las tres organizaciones internacionales consultadas para el estudio. El segundo subapartado recupera la opinión y

posición de las organizaciones respecto del debate sobre Eficacia del Desarrollo y los temas vinculados. El tercer subapartado se propone reconstruir los enfoques sobre el desarrollo que guían a las organizaciones en su accionar a partir de las opiniones y perspectivas de los propios actores. El cuarto se relaciona con las estrategias que las organizaciones ponen en marcha para dar cumplimiento a su misión, incluidas las prácticas y políticas de funcionamiento interno y aquellas acciones e intervenciones hacia la comunidad y hacia los beneficiarios. El quinto subapartado se destina a hacer una síntesis de los principales retos y dificultades que enfrentan las organizaciones en su quehacer, así como sobre las fortalezas y potencialidades del sector en la tarea de cooperar para el desarrollo. Por último, en el subapartado número seis se exponen los principales aprendizajes y resultados reconocidos por las organizaciones.

Contexto de desarrollo del proyecto

Si bien la investigación pretende dar cuenta del accionar del sector de la sociedad civil, a efectos de la investigación se tomó la decisión de focalizar el trabajo de campo en cuatro entidades federativas del país y en el Distrito Federal para, a partir de los “estudios en caso”,³¹ analizar algunos procesos para responder a los objetivos previstos. Los resultados obtenidos no pueden, sin embargo, generalizarse o ser representativos del amplio abanico que conforma el sector social en México, sólo permiten particularizar la problemática en contextos y experiencias

³¹ Definidos en párrafos posteriores.

específicas. La selección de los lugares geográficos de desarrollo del proyecto responde a los siguientes criterios:

- Por un lado, muchas de las OSC y ONGD, tanto nacionales como internacionales, que cooperan al desarrollo tienen su sede central en el Distrito Federal, por lo que resultó ineludible tomar en cuenta esta ciudad.
- Por otro lado, de acuerdo con la revisión de investigaciones precedentes y de bases de datos, los estados de Chiapas y Oaxaca son sede de muchas OSC, fundamentalmente porque la mayor parte de sus localidades y municipios presenta alto y muy alto grado de marginación.³²
- En cuanto a Morelos y Estado de México, se habían identificado previamente casos de OSC que se consideraron significativos para ser incorporados al estudio debido a su labor y trayectoria en el territorio.

Método e instrumentos

El diseño de esta investigación puede definirse como de tipo cualitativo. Los planteamientos de este tipo resultan apropiados cuando el interés está en el significado de las experiencias y valores humanos (Hernández, Fernández y Baptista, 2006); y sobre todo cuando se busca el punto de vista de las personas y la particularidad del ambiente y/o contexto donde ocurren los procesos. En el caso particular de este

³² Según Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo) 2005.

estudio, considerando que el principal recurso de las organizaciones es el humano, resulta un enfoque apropiado como vía de acopio de la información y como perspectiva de análisis.

En las investigaciones cualitativas, la selección de las unidades de análisis (o muestra) no es probabilística y no busca generalizar resultados; por tanto, no es importante el número de unidades seleccionadas, sino más bien la riqueza y diversidad que cada caso pueda aportar al estudio. Mertens (2005) señala que en el muestreo cualitativo es usual comenzar con la identificación de ambientes propicios, luego de grupos y, finalmente, de individuos.

En este trabajo en particular se recurrió a lo que se denomina “estudios *en caso*”, los cuales, a diferencia de los estudios *de caso* —que implican abordar un caso como una totalidad y de manera exhaustiva—, se orientan a identificar en un caso o en varios cómo operan distintos aspectos estructurales y/o coyunturales (Yurén, Navia y Saenger, 2005). Según Bertely (2000), en un *estudio en caso* no se pretende generalizar la particularidad, sino particularizar la generalidad. Así, por ejemplo, en los diversos casos escogidos para esta investigación, se examinaron cuáles son los enfoques que guían a las OSC respecto del desarrollo y cómo se correlacionan con las estrategias concretas de acción en los territorios; se buscó identificar algunas de las prácticas y políticas internas de las organizaciones, que forman parte de su funcionamiento “hacia adentro” y que tienen relación con sus formas de intervención y acción “hacia afuera”, es decir, hacia la comunidad y los beneficiarios. Asimismo, se indagó acerca de las fortalezas y debilidades de las organizaciones en torno a esta idea de colaborar al desarrollo, y se sintetizaron algunos de los principales retos del sector de la sociedad civil en general, desde la perspectiva de los actores consultados en cada caso.

Los casos nacionales seleccionados para este trabajo son cinco y corresponden a organizaciones mexicanas que se encuentran en los estados de México, Morelos, Oaxaca y Chiapas, a lo cual se sumó la consulta a tres organizaciones internacionales con presencia en México, que fueran representativas por su trayectoria como donantes en el país (tabla 1). La estrategia de muestreo utilizada se denomina “muestreo por conveniencia” (Hernández, Fernández y Baptista, 2006, p. 571); se trata de una estrategia válida en investigaciones cualitativas, ya que permite seleccionar aquellos casos a los que se tiene acceso siempre que cumplan con los criterios o perfiles establecidos, los cuales se listan a continuación:

- Que sean OSC cuya actividad pueda ser clasificada como de “desarrollo”. Aquí fue preciso aclarar qué se entiende por desarrollo. Sobre la base de un concepto multidimensional fue posible escoger organizaciones que atendieran a problemáticas diversas.
- Que las organizaciones tuvieran una trayectoria sólida en el territorio de incidencia (de al menos 3 años).
- Que reciban (o hayan recibido) financiamiento de la cooperación internacional (ya sea de parte de ONGD internacionales como de organismos multilaterales o lo que se denomina cooperación oficial al desarrollo).
- Que tengan disposición de participar en la investigación.

En el proceso de muestreo se intentó que los casos escogidos para el estudio fuesen organizaciones que atendieran al desarrollo enfocándose a diversas problemáticas.

Los instrumentos con que se recogieron los datos en campo son:

Tabla 1
Organizaciones seleccionadas para el estudio

Nombre de la ONGD	Temáticas que aborda	Localización de la(s) sede(s)	Lugares de incidencia	Tiempo de trayectoria
Jóvenes Constructores de la Comunidad A. C.	Empleo, juventud, actividades productivas	D.F., Chiapas	Chiapas, Chihuahua y Distrito Federal	5 años
Si-Kanda	Atención a grupos estigmatizados. Actividades productivas, ecología y medio ambiente, entre otras	Oaxaca	Municipios conurbados de la ciudad de Oaxaca de Juárez	3 años
Melel Xojobal	Niñez, juventud, derechos humanos, educación y salud	San Cristóbal de las Casas, Chiapas	San Cristóbal de las Casas, Chiapas	15 años
Unión de Pueblos de Morelos	Proyectos productivos, medio ambiente, desarrollo comunitario y rural	Jiutepec, Morelos	Ocuituco, Totolapan, Tlayacapan, Yauatepec, Tepoztlán, Tlaltizapán, Tlaquiltenango y Ciudad Ayala	31 años
Fundación Mazahua	Atención a zonas indígenas, medio ambiente, proyectos productivos, salud	México, D.F.	San José Toxi, Atlacomulco (Estado de México)	14 años
Oxfam México	Niñez, migración, proyectos productivos, salud, etc.	México, D.F.	Trabajan en 14 estados del país entre los cuales están: Chihuahua, Chiapas, D.F, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca	5 años
Fundación Kellogg	Adicciones, asistencia social, atención a grupos vulnerables y zonas indígenas, derechos humanos, desarrollo regional y rural, economía social y popular, etc.	México, D.F.	Chiapas, Yucatán, Campeche y Quintana Roo	81 años
Fundación Ford	Gobierno democrático y responsable, migración, derechos humanos, equidad económica, desarrollo sustentable, libertad de expresión, salud y derechos reproductivos	México, D.F.	Diferentes proyectos apoyados en todo México	75 años

Fuente: elaboración propia (2011).

Cuestionario de autollenado: este instrumento se elaboró a fin de obtener un primer acercamiento a las organizaciones y contar con datos e información factible de sistematizar, tal como la estructura legal y operacional, las sedes, los lugares de incidencia, el tiempo de trayectoria, el equipamiento, las principales actividades y fuentes de sostenibilidad, entre otros aspectos. La información resultante se acopió para elaborar fichas de las organizaciones, mismas que se utilizaron para definir cuáles de éstas serían seleccionadas para realizar el estudio en caso. En otras palabras, los cuestionarios cumplieron la función de lo que en investigación cualitativa se llama “inmersión inicial”, es decir, el reconocimiento preliminar del ambiente o contexto donde se pretende indagar para evaluar su conveniencia y accesibilidad (Hernández, Fernández y Baptista, 2006, p. 560). Los cuestionarios se enviaron a un total de 29 organizaciones, de las cuales respondieron trece.

Entrevistas semiestructuradas (individuales y grupales): este conjunto de instrumentos (ya que los guiones fueron adaptados para cada caso) consta de una guía predeterminada de asuntos o preguntas a la cual se fueron sumando preguntas adicionales que surgieron en el proceso. El objetivo de este tipo de entrevistas es obtener información más compleja, flexible y particular; y en el estudio que nos ocupa fue posible obtener las perspectivas y opiniones de los informantes sobre asuntos como: el enfoque y concepción sobre el desarrollo, la Eficacia de la Ayuda, las estrategias de operación (proyectos, línea de acción, acciones de incidencia, sostenibilidad y financiamiento, evaluación, planificación y resultados, vínculos con otros actores). Se realizó un total de 18 entrevistas, fundamentalmente con personal directivo o jerárquico de las organizaciones (directores ejecutivos, presidentes);

aunque también se entrevistó a miembros de los equipos técnicos y algunos beneficiarios.

Acopio de documentos, registros, y materiales: se requirió a las organizaciones que facilitaran materiales institucionales como memorias, reportes, balances, evaluaciones, boletines, fotografías y diversas publicaciones, que fueron útiles para acceder a cierta información que no fue posible conocer a través de los otros instrumentos.

Como parte del trabajo de campo se realizaron las siguientes actividades:

- Se contactó a 29 organizaciones, a las que se les envió el cuestionario de autollenado.
- Se recibieron 13 cuestionarios de autollenado completos por parte de las organizaciones.
- Se efectuaron 18 entrevistas semiestructuradas: 4 en Chiapas, 4 en Oaxaca, 3 en Morelos, 3 en el Estado de México y 4 en el Distrito Federal. De estas entrevistas, 10 fueron hechas a directores o coordinadores, 5 a miembros de equipos de trabajo, voluntarios y/o comisión ejecutiva, y 3 a beneficiarios.
- Se obtuvieron materiales impresos por parte de las organizaciones y se realizó un registro fotográfico.

Procesamiento y análisis de datos

El primer paso en el análisis de la información y de los datos recolectados fue la preparación y adecuación del material. Para ello, fue necesario transcribir las entrevistas y sistematizar los datos obtenidos a través

de los cuestionarios y materiales institucionales. Luego se inició el proceso de codificación, que supuso definir y clasificar los datos en partes a partir de su identificación con una etiqueta o código. La codificación es una forma de indexar o categorizar el texto de manera que sea posible establecer sobre éste un marco de ideas temáticas (Gibbs, 2007).

Según Coffey y Atkinson (2005), la codificación es útil para comenzar la investigación y pasar a la interpretación, y puede ser abierta o temática. En nuestro caso, se utilizó la segunda vía, que implica utilizar una lista de códigos predefinidos que se elaboran a partir de los ejes, conceptos y dimensiones que interesan al estudio en cuestión. Durante el proceso de codificación fueron surgiendo, naturalmente, nuevos códigos, lo cual enriqueció el análisis, ya que permitió un ejercicio heurístico. De esta manera, una vez finalizado el proceso de codificación temática, se procedió a la conformación de familias de códigos, las cuales se utilizan para agrupar un conjunto de códigos relacionados bajo una categoría integradora.

Como auxiliar en el proceso de análisis se empleó el software *Atlas.ti* versión 6.2, específico para estudios cualitativos. Este programa facilitó el proceso de codificación y de creación de familias de códigos y permitió recuperar y visualizar todos los fragmentos que comparten un código dado. Además, hizo factible manejar códigos múltiples y entrelazados, generar búsquedas diversas y agregar memos a medida que se avanzaba en el proceso, lo cual facilitó el análisis y la reflexión sobre toda la información capturada.

Otra herramienta informática que se utilizó como auxiliar en el análisis fue el software *CmapTools* para realización de mapas conceptuales. Esta técnica permite poner en relación, de manera gráfica, los principales conceptos, dimensiones, indicadores, así como vincular

los hallazgos y resultados y establecer relaciones, determinaciones, derivaciones, nuevas preguntas, entre otros aspectos.

Presentación de los casos de referencia

Caso 1: Unión de Pueblos de Morelos, A. C., sede en Jiutepec, estado de Morelos

Esta organización heredó la tradición agrarista del estado de Morelos. Nació en mayo de 1980 a raíz de un encuentro regional de organizaciones campesinas, conmemorativo de la muerte de Rubén Jaramillo, como parte del movimiento que se había gestado un año antes con la creación de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA). Al momento de su surgimiento existía una lucha en América Latina por la defensa de la tierra. En México, y más precisamente en Morelos, en el marco del movimiento agrario, la CNPA impidió que se trasladaran los restos del general Emiliano Zapata al Distrito Federal, lucha que fortaleció la idea de contar con una organización campesina en Morelos. La misión inicial de esta organización era la defensa de la tierra y la aplicación del Plan de Ayala por completo; y su fin último (la utopía a alcanzar) era el cambio del modelo económico y social en México.

Tiene actualmente un órgano de gobierno conformado por una comisión ejecutiva que se encarga de dirigir el Congreso General de Representantes, compuesto por todos los beneficiarios de la organización; dicho Congreso es el responsable de tomar las decisiones de la organización de manera democrática. La estructura se completa con un director, tres personas que conforman un equipo técnico, un promotor, un contador y una secretaria. Aunque cuenta con una estructura de

personal reducida (siete personas remuneradas y siete voluntarias), tiene un considerable número de beneficiarios y socios que son, en su mayoría, campesinos y campesinas que representan a comunidades del estado.

La organización trabaja específicamente en el estado de Morelos, en diversos municipios y localidades como: Ocuituco, Totolapan, Tlayacapan, Yau-tepec, Tepoztlán, Tlaltizapan, Tlalquilténango y Ciudad Ayala. Las líneas de acción que aborda son: el desarrollo comunitario, regional y rural, la ecología y el medio ambiente, y la economía popular y social. Es importante mencionar que trabaja con propuestas productivas innovadoras basadas en el concepto de soberanía alimentaria. Aunque es de origen y de orientación campesina, la organización reconoce que el número de campesinos ha disminuido por la migración o por haberse empleado ellos en otros sectores. Es por esto que se ha ido adaptando, y a la preocupación agrícola le ha sumado otras actividades, como la educación en valores democráticos, el rescate de la memoria y de la cultura locales, entre otras.

Caso 2: Fundación Mazahua, A. C., sede administrativa en el Distrito Federal, intervención en Atlacomulco, Estado de México

Inició sus actividades en 1997, impulsada por un grupo de jóvenes empresarios que decidió apoyar las actividades que realizaba una organización en la Hacienda San José Toxi, en el municipio de Atlacomulco, Estado de México. A partir de la identificación de un conjunto de necesidades en el área de salud, creó un dispensario para atender a la población de esa comunidad. La meta en los inicios fue crear una clínica que pudiera atender las necesidades de salud de la población. En 2003,

la organización inauguró una primera parte de la clínica y firmó un convenio con una universidad particular a fin de contar con médicos y enfermeras pasantes que realizaran su servicio social en la clínica rural. Tres años después se amplió la clínica y hoy cuenta con amplias instalaciones que incluyen una sección para el alojamiento de los pasantes, una sala de lectura y un área de juegos para niños, un salón de usos múltiples, un área destinada a proyectos productivos donde actualmente hay un invernadero demostrativo, regaderas para niños, y un comedor (que es parte de otra organización, pero con la cual comparte el lugar). Por ello este espacio es considerado como “centro comunitario”.

La misión de la organización es elevar el nivel económico, cultural y social de las comunidades mazahuas en condiciones de pobreza y marginación mediante proyectos que generen un desarrollo integral y promuevan una mejor calidad de vida para las comunidades.

Tiene una estructura de personal conformada por 17 personas que perciben remuneración y 12 voluntarias, entre las que se encuentran los médicos y enfermeras practicantes. El órgano de gobierno lo compone un patronato formado en su mayoría por empresarios mexicanos. Las líneas de acción de esta organización son la atención a grupos vulnerables, atención a zonas indígenas, desarrollo comunitario y rural, educación, alimentación, salud y proyectos productivos y/o de empleo.

*Caso 3: Jóvenes Constructores de la Comunidad, A. C.,
sede en Tuxtla Gutiérrez, estado de Chiapas*

El modelo con el cual opera esta organización nace en Estados Unidos de América y es replicado en México en 2004 por una organización

dedicada a la juventud y a la niñez. La organización se constituyó legalmente en 2006, en sus inicios actuó sólo en el Distrito Federal, y amplió más tarde su horizonte de acción a los estados de Chihuahua y Chiapas, donde instaló sedes regionales. Actualmente ejecuta sus proyectos en las siguientes delegaciones y municipios: Distrito Federal (G. Madero y Coyoacán), Chiapas (Tuxtla, Mitontic, Santiago el Pinar, Aldama) y Chihuahua (Ciudad Juárez).

A partir de detectar que las necesidades de los jóvenes se centran en la falta de empleo y educación, la organización reconoce a las y los jóvenes como protagonistas en servicio de la sociedad y establece como misión promover el desarrollo humano y mejorar las opciones de empleabilidad y reinserción escolar de jóvenes de comunidades marginadas.

Su estructura está conformada por 19 personas remuneradas (director general, equipo de coordinación y equipo operativo) y una voluntaria. Por su parte, el presidente y el consejo directivo toman las principales decisiones en cuanto al rumbo de la organización. Sus líneas de acción son: juventud y proyectos productivos y de empleo, apropiación de espacios públicos, atención a grupos vulnerables, desarrollo comunitario.

*Caso 4: Solidaridad Internacional Kanda, A. C.,
sede en Oaxaca de Juárez, estado de Oaxaca*

Nació en el año 2008 con la iniciativa de dos jóvenes que, por su formación, intereses y experiencia profesional, decidieron trabajar en favor de la población estigmatizada de Oaxaca. Uno mexicano y otra

extranjera, estos jóvenes resolvieron juntar esfuerzos en pro de los grupos más vulnerables en Oaxaca, orientando su acción desde un primer momento a personas que, además de sufrir por sus condiciones de pobreza, eran discriminadas por ello. Así, iniciaron su labor con un grupo de pepenadores del Tiradero Municipal de la ciudad de Oaxaca de Juárez.

En parte por ser una organización muy joven, la estructura de personal es pequeña; a los dos fundadores se suman algunos voluntarios, por lo general extranjeros, que realizan actividades temporales en la organización.

La organización trabaja principalmente en la zona metropolitana y suburbana de Oaxaca de Juárez: San Bartolo Coyotepec, Santa María Coyotepec, Villa de Zaachila, Ocotlán de Morelos, San Agustín de las Juntas, Ánimas Trujano, San Antonio de la Cal, Tlacolula de Matamoros, San Jacinto Amilpas y Oaxaca de Juárez. Sus líneas de acción se centran en: atención a grupos vulnerables, salud, diversificación económica, conciencia y práctica de los derechos y ciudadanía, combate a la discriminación y protección del medio ambiente.

*Caso 5: Melel Xojoba, A. C.,
sede en San Cristóbal de las Casas, estado de Chiapas*

Nació hace 15 años fundada por frailes dominicos y laicos que trabajaban en la diócesis de Santo Domingo y Caridad en San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Desde sus inicios, trabajó con niños indígenas en situación de calle. Más tarde incluyó un área de atención específica para jóvenes.

Las razones que motivaron el surgimiento de esta organización se relacionan con un momento histórico en Chiapas, en el cual numerosas familias indígenas fueron desplazadas de sus comunidades luego de los conflictos religiosos y políticos de 1994; dicha población se fue incorporando al comercio informal y sufría las consecuencias del choque cultural en las ciudades. La misión inicial fue atender a niños migrantes en situación de calle, haciendo foco en la construcción y rescate de su identidad.

Su estructura se compone de un consejo, una directora, una coordinadora y dos áreas: una de educación y otra de servicio. Dentro del área de servicio están los departamentos internos de comunicación, fortalecimiento institucional y movilización de recursos. Cuenta con 19 personas contratadas y 3 voluntarias, que son generalmente alumnos de servicio social.

Sus acciones se sitúan únicamente en San Cristóbal de las Casas, Chiapas; y los grupos de población que atiende son principalmente la niñez y juventud indígena en los siguientes aspectos: adicciones, derechos humanos, educación, salud y fortalecimiento de su identidad.

Otros casos de referencia: organizaciones internacionales

W. K. Kellogg Foundation

Se constituyó en 1930 como la empresa pionera en cereales para desayuno WK Kellogg. Su objetivo inicial fue apoyar a niños, familias y comunidades, fortaleciendo y creando condiciones que impulsen a los niños vulnerables a lograr el éxito como individuos, para que

contribuyan a la comunidad en general y a su sociedad. La fundación tiene su sede principal en Battle Creek, Michigan, Estados Unidos, y sedes operativas en América Latina en la ciudad de México (México) y São Paulo (Brasil). Su campo de operación abarca Estados Unidos, Sudáfrica, Haití, México y Brasil.

En México, esta fundación apoya programas a 10 años en micro-regiones indígenas de los estados de Chiapas, Yucatán, Campeche y Quintana Roo, con la misión de “promover comunidades autosostenibles en las que los niños y las niñas tengan oportunidades reales ahora y en el futuro”. Impulsa acciones relacionadas con: iniciativas para fortalecer la participación ciudadana y el tejido social, nutrición y salud, educación y oportunidades económicas.

Oxfam México

Esta organización comenzó sus actividades en 1996 bajo la razón social de Vamos, A. C., para finalmente, en 2010, cambiar su denominación a Oxfam México.

Se trata de una agencia de cooperación internacional y ayuda humanitaria que trabaja en más de 90 países para lograr un cambio sostenible. Sus principales líneas de acción se centran en: migración y desarrollo, acción humanitaria, derechos colectivos y cambio climático, ciudadanía y Estado y fortalecimiento de liderazgos de mujeres, jóvenes e indígenas (como eje transversal de las estrategias de inversión).

Su principal objetivo es mejorar las condiciones y los medios de vida de las personas más vulnerables a través de organizaciones locales e influyendo en quienes tienen el poder de decisión. Promueve

cinco derechos fundamentales: a la vida y a la seguridad, a una vida sostenible, a servicios sociales básicos, el derecho de las personas a ser escuchadas y a tener una identidad. En México, Oxfam acompaña diferentes iniciativas en 14 estados del país: Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Tlaxcala, Oaxaca, Puebla, San Luís Potosí, Tabasco, Veracruz y Zacatecas.

Ford Foundation

Esta organización fue creada en 1936 por el hijo de Henry Ford, el Sr. Edsel Ford. Durante los primeros años operó en Estados Unidos, pero en la actualidad tiene operaciones en África, Asia, Estados Unidos y América Latina. El objetivo de la Ford Foundation es hacer frente a los desafíos relacionados con la migración y reducir la arraigada exclusión en la región a través de la solución de los problemas estructurales que expulsan a personas de sus lugares de origen, buscando de esta manera que la migración sea una opción y no una decisión por necesidad.

En México, la Fundación Ford acompaña diferentes iniciativas en las siguientes áreas, consideradas prioritarias: gobierno democrático y responsable, derechos humanos, justicia económica, desarrollo sostenible, libertad de expresión, sexualidad y salud reproductiva y derechos.

Debate al interior de las organizaciones sobre la eficacia de la ayuda

También se ha indagado, considerando el marco contextual global del debate internacional sobre Eficacia de la Ayuda, si las organizaciones

tienen conocimiento de esta discusión y si han tomado alguna posición al respecto. Con base en las entrevistas, se ha observado que algunas organizaciones mexicanas, sobre todo las focalizadas para nuestro estudio, no tienen, en general, conocimiento como tal del debate y ninguna ha participado en las consultas o foros referidos; por consiguiente, no tienen una posición asumida en los términos que se plantean a nivel internacional. Sin embargo, no podemos afirmar que las organizaciones permanezcan ajenas a las problemáticas que allí se discuten, ya que muchos de los temas han sido objeto de discusión en otros espacios, como encuentros, reuniones y foros convocados por distintas instituciones (gobiernos municipales, instituciones de educación superior, fundaciones, organismos internacionales). Por lo general, las organizaciones participan en eventos donde se discuten temáticas ligadas a su objeto social o a sus líneas de acción, y también con aspectos relacionados con lo que se conoce como “profesionalización de las osc”, como transparencia y rendición de cuentas, elaboración de proyectos, *fundraising*, entre otros.

En la consulta que se realizó a organizaciones internacionales con presencia en México (fundaciones donantes o de segundo piso), se ha señalado que no necesariamente hay coincidencia entre lo que se discute en los grandes foros con lo que pasa a nivel de las organizaciones locales, que trabajan “en campo”. En esta opinión, cada organización tiene su misión y sus objetivos, y las organizaciones financiadoras también los tienen, entonces las discusiones se dan en términos de hacer acuerdos en vías de obtener/otorgar apoyos para la realización de algún proyecto conjunto. Sin embargo, se remarca que muchas temáticas han logrado transversalizarse y formar parte de la agenda de cooperación internacional.

No se trae mucho a la mesa cuáles fueron los grandes acuerdos sobre los temas [...] Hay algunos temas que sí se han transversalizado, por muchos movimientos, en diferentes espacios, como cuestiones de género, de sostenibilidad ambiental, que los diferentes sectores han empujado, han logrado que sean parte de la agenda de la cooperación y de muchas organizaciones también, ¿no? Al menos en México, en los lugares donde nosotros estamos trabajando, es prácticamente parejo en todas las organizaciones que tienen muy en mente el tema de la sostenibilidad. Ahora, qué se entiende por sostenibilidad, es otra cosa. Para algunas es una cuestión muy ambiental, para otras es un concepto bastante más amplio... tanto en términos de sostenibilidad financiera, en la operación, o sea, quién debe ser el dueño [del proyecto] (Directora de Fundación Kellogg, México).

Muchos temas se han puesto en discusión y son parte del discurso y de las prácticas de las organizaciones, si bien el significado y las implicancias atribuidas pueden ser diversas, y dependen de cómo cada organización se haya apropiado del tema y decida incorporarlo a su vida organizacional.

Otra de las opiniones, surgida por parte de una organización internacional, es la necesidad convocar al debate sobre el desarrollo y la Eficacia de la Ayuda al sector gubernamental y al sector empresarial, ya que pensar estos temas en términos de autonomía (de las osc) es un enfoque errado para el momento actual, en que es preciso tener en cuenta las dinámicas globales.

A modo de conclusión de este apartado, advertimos que las organizaciones, aunque siguen contemplando en su enfoque la realización de actividades que podrían considerarse como “proveedoras” (otorgamiento de apoyo y materiales para proyectos productivos, atención de

la salud, becas, despensas, entre otras), hay aspectos que se están replanteando, lo que implicaría enriquecer el enfoque con el que buscan aportar al desarrollo. Ejemplo de ello es que se hacen presentes en los discursos temas como la sostenibilidad y la sustentabilidad ambiental, se reconoce la importancia de la participación de los beneficiarios, se acepta que los resultados no se verán a corto plazo y que en muchos casos no pueden ser cuantificados, todo lo cual indicaría que hay una intención por facilitar o catalizar procesos de desarrollo en las personas y en las comunidades, más que (o además de) proveer ciertos bienes y servicios.

El tema de la profesionalización de las OSC hasta el momento ha sido entendido en términos de generar o desarrollar habilidades de gestión o de administración. El paso siguiente deberá encaminarse a reconocer y determinar cuál es el enfoque con el que las organizaciones aportarán al desarrollo. Esto implicará replantearse los objetivos y resultados esperados, como también la forma de evaluarlos y las estrategias de acción e intervención. Para ello, es preciso que las organizaciones emprendan procesos autorreflexivos y que a la vez éstos se traduzcan en el diseño de estrategias viables y concretas.

Actualmente, a partir de algunas opiniones de organizaciones internacionales, es posible identificar en este sentido un nicho de oportunidad, ya que éstas se están replanteando también sus estrategias de apoyo y están optando por acompañar procesos de más largo plazo.

Enfoques sobre el desarrollo

Cuando hablamos de enfoques nos referimos a los principios y a la plataforma básica que orientan el accionar de las organizaciones a

la hora de establecer sus estrategias (y en general gestionar sus objetivos) para contribuir con los procesos de desarrollo. Para esto, intentaremos dar cuenta de cómo es entendido el desarrollo, sobre qué valores se sustenta y de qué modo la organización considera que aporta o contribuye a éste.

Con el objetivo de mostrar de manera esquemática estos aspectos, presentamos en las siguientes tablas (tabla 2 a tabla 6) una síntesis que reconstruye los principales elementos implicados en el enfoque de desarrollo en cada caso relevado. En cada tabla se incluye la edad de la organización y su estructura del personal (remunerado y voluntario), así como el tipo de población que atiende. Lo que llamamos denominación o concepto se refiere al nombre que cada organización le ha dado al enfoque de desarrollo que asume para sí. Como esta denominación no siempre fue manifestada de manera explícita, en algunos casos se infirió de materiales escritos, así como de las entrevistas. Los demás elementos que presenta el esquema son: los principales objetivos del enfoque (lo que la organización se propone con su modo de intervención); características e implicancias (aspectos que describen y caracterizan la forma de intervención); dimensiones (aspectos que en su concepción están relacionados con la idea de desarrollo); valores; misión; acción e intervención concretas (de manera breve, las formas concretas de acción que realiza cada organización) y, por último, discusión interna y participación en redes (se refiere a procesos de discusión interna sobre el tema del desarrollo y la forma de acción de la organización, y al hecho de pertenecer a redes junto con otras organizaciones o instituciones).

Si bien las organizaciones conciben de maneras diversas al desarrollo, hay una tendencia de entenderlo como algo complejo; al menos

Tabla 2
Principales elementos implicados en el enfoque de desarrollo
Unión de Pueblos de Morelos, A. C.

Antigüedad: 31 años. Personal: 7 remunerados y 7 voluntarios. Grupo atendido: campesinos y campesinas de varios municipios del estado. Denominación o concepto: Desarrollo Rural Sustentable	
Principales objetivos	Fortalecer las capacidades y habilidades de las personas para que puedan mejorar su calidad de vida. Formar a las personas en participación ciudadana y en valores de familia y de comunidad. Revalorizar la memoria histórica y cultural del territorio. Fomentar la conciencia cívica. Formar líderes comunitarios.
Características e implicancias	Mejorar la calidad de vida implica no sólo el aspecto material (económico), sino también una dimensión moral. Pretende no ser asistencialista; implica procesos de largo plazo, dinámicos, sustentados en las prácticas. Busca el compromiso y la corresponsabilidad. Aspira a generar una nueva conciencia, una visión del mundo que articule lo global y lo local. Requiere una serie de valores en las personas (compromiso social, ética, equidad).
Dimensiones que aborda el enfoque	Vivienda, salud, aspectos económicos y de ahorro, alimentación, servicios, cultura.
Valores que asume la organización	Sustentabilidad ambiental. Solidaridad y cooperación. Autonomía y autogestión. Afirmación de las culturas locales. Dirección colectiva. Valoración de la diversidad. Reciprocidad.
Misión de la organización	Fortalecer la autonomía y la capacidad autogestiva de las organizaciones campesinas; impulsar la investigación-acción con los actores sociales y el desarrollo de capacidades orientado hacia un desarrollo sustentable, a la formación de una conciencia ambiental y a la lucha por la soberanía alimentaria.
Acción e intervención concretas	Talleres de capacitación/sensibilización sobre alimentación, empresas sociales, manejo de recursos naturales, seguridad (frente a fenómenos sociales, políticos, naturales y de género). Proyectos de vivienda e infraestructura. Proyectos de desarrollo productivo. Universidad Campesina del Sur (orientada a la formación técnica e intelectual de campesinos). Actividades de rescate de la memoria y de la cultura locales.
Discusión interna y participación en redes	Discusión sobre el enfoque con el equipo técnico y consejo de administración. Discusión con representantes campesinos (a través de saberes prácticos y situaciones concretas). Participación en foros, encuentros, reuniones nacionales e internacionales. Pertenencia a Red Cempa (Central Campesina Plan de Ayala).

Fuente: elaboración propia (2011).

Tabla 3
Principales elementos implicados en el enfoque de desarrollo
Fundación Mazahua, A. C.

Antigüedad: 14 años. Personal: 17 remunerados y 12 voluntarios. Grupo atendido: población rural (todas las edades) de dos municipios del estado. Denominación o concepto: Modelo de Desarrollo Humano Integrador	
Principales objetivos	Promover “cambios profundos” en las personas; cambios de mentalidad. Generar corresponsabilidad en cuanto a las soluciones de desarrollo. Potenciar las capacidades locales. Modificar en las personas la percepción de sí mismos. Detectar y potenciar líderes comunitarios.
Características e implicancias	Centrado en la persona. Pretende no ser asistencialista, sino lograr la sostenibilidad de las iniciativas (prevé un acompañamiento máximo de 3 años). Implica procesos de más largo plazo; y que las personas detecten sus necesidades y se responsabilicen de encontrar y llevar a cabo la solución. Implica el trabajo directo con las personas y la reflexión sobre las prácticas.
Dimensiones que aborda el enfoque	Salud, alimentación, educación, ingreso, medio ambiente, servicios y vivienda.
Valores que asume la Organización	Sin datos.
Misión de la Organización	Mejorar las condiciones de vida de las comunidades mazahuas que viven en pobreza.
Acción e intervención concretas	Atención de la salud (consulta médica). Prevención en salud (educación y sensibilización). Proyectos productivos (invernaderos, huertos). Programas especiales: entrega de despensa con pláticas sobre nutrición/ Taller de bordado para señoras/Taller de lectura para madres y niños/ Cursos de computación.
Discusión interna y participación en redes	Participación en foro de discusión del BID (impulsor del modelo que retoma la organización). Pertenencia a Red Cidem (Red Ciudadana para el Desarrollo del Empresariado de México). Procesos de discusión y reflexión interna con el patronato. Jornadas comunitarias de discusión del modelo con los productores (beneficiarios).

Fuente: elaboración propia (2011).

Tabla 4
Principales elementos implicados en el enfoque de desarrollo
Jóvenes Constructores de la Comunidad, A. C.

Antigüedad: 5 años. Personal: 19 contratadas y 1 voluntaria. Grupo atendido: Jóvenes que no estudian ni trabajan y jóvenes dentro del sistema educativo (de tres estados). Denominación o concepto: Modelo de Intervención Propio	
Principales objetivos	<p>Capacitar a jóvenes en el oficio de la construcción para que realicen mejoras tangibles a la comunidad.</p> <p>Desarrollar su liderazgo y ciudadanía a través de un programa de desarrollo de habilidades para la vida.</p> <p>Reinsertarse en un proceso educativo.</p> <p>Desarrollar habilidades y competencias laborales.</p>
Características e implicancias	<p>Desarrollo asociado al buen vivir, al desarrollo humano.</p> <p>Implica una dimensión relacional (cómo se da la relación con el otro) y el poder tomar decisiones.</p> <p>El modelo de intervención propio implica aprender haciendo y se basa en el respeto por la gente y por los espacios. Implica que los jóvenes se capaciten en construcción, se formen y contribuyan a su comunidad mejorando espacios públicos.</p>
Dimensiones que aborda el enfoque	Empleo. Capacitación técnica. Formación ciudadana.
Valores que asume la Organización	<p>Respeto, reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derecho.</p> <p>Equidad.</p> <p>Autosustentabilidad.</p> <p>Trabajo en equipo.</p>
Misión de la Organización	Movilizar a la juventud y sensibilizar a la sociedad para construir un mundo más justo, equitativo, incluyente y sostenible a través de la acción constructiva, solidaria y recíproca.
Acción e intervención concretas	<p>Proyectos de capacitación, formación e inserción juvenil al desarrollo.</p> <p>Realización de mejoras en la comunidad mediante la renovación de espacios públicos.</p> <p>Talleres de formación ciudadana, participación e inclusión.</p> <p>Taller de desarrollo de habilidades para la vida.</p>
Discusión interna y participación en redes	<p>Pertenencia a la Red Youthbild International.</p> <p>Miembro de la Red de Instituciones de Especialistas en Juventud y Desarrollo (RIE).</p> <p>Participación en Conferencia Mundial de la Juventud, entre otros espacios.</p>

Fuente: elaboración propia (2011).

Tabla 5
Principales elementos implicados en el enfoque de desarrollo
Solidaridad Internacional Kanda, A. C.

Antigüedad: 3 años. Personal: 2 contratadas y 2 voluntarias. Grupo atendido: Pепенadores del Tiradero Municipal (de una ciudad del estado). Denominación o concepto: Desarrollo Sustentable y Equilibrado	
Principales objetivos	Mejorar la autoestima y la dignidad de personas estigmatizadas. Restaurar relaciones de confianza entre sectores de la sociedad. Diversificar los ingresos de la población atendida y mejorar sus condiciones sanitarias.
Características e implicancias	Implica procesos participativos y focalizados en necesidades sentidas. Foco puesto en resultados cualitativos más que de gran impacto. Prioridad en la formación de capacidades.
Dimensiones que aborda el enfoque	Salud, ingreso, integración social.
Valores que asume la Organización	Justicia social. Solidaridad. Sustentabilidad ambiental. Equidad. Participación.
Misión de la Organización	Facilitar y conducir procesos participativos de desarrollo armónico y sostenible, para mejorar la calidad de vida de las personas marginadas y con alto grado de discriminación en México y otros países, a través de la colaboración con distintos sectores de la sociedad, para alcanzar un mundo más equitativo y justo.
Acción e intervención concretas	Proyectos productivos con pepenadores (lombricultura, huertos orgánicos). Talleres en escuelas sobre reducción de discriminación y aspectos ambientales. Construcción de viviendas ecológicas (con material reciclado). Entrega de material de seguridad personal para reducir riesgos sanitarios.
Discusión interna y participación en redes	Procesos de reflexión y discusión interna (aún incipientes, centrados en la inducción a voluntarios). Participación en foros sobre temáticas ambientales (convocado por municipio). Participación en foro sobre desarrollo (convocado por el ITESM).

Fuente: elaboración propia (2011).

Tabla 6
Principales elementos implicados en el enfoque de desarrollo
Melel Xojobal, A. C.

<p align="center">Antigüedad: 15 años. Personal: 19 contratadas y 2 voluntarias. Grupo atendido: Niños y jóvenes indígenas en situación de calle (de varios municipios del estado). Denominación o concepto: Enfoque de Derechos Humanos</p>	
Principales objetivos	<p>Formar ciudadanos y sujetos de derecho. Generar habilidades y capacidades que permitan a las personas ejercer sus derechos. Promoción de derechos humanos en general.</p>
Características e implicancias	<p>Implica trabajar junto con la población, no imponer o adoctrinar ni ser asistencialista. Implica procesos lentos. Desarrollo asociado con bienestar y calidad de vida, que debe ser decidido por los propios pueblos. Respeto por la identidad. No busca transformar o cambiar a las personas, sino a sus condiciones de vida, para que puedan tomar decisiones y tener alternativas de vida.</p>
Dimensiones que aborda el enfoque	<p>Prioriza 5 derechos: el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la protección sobre cualquier forma de violencia, y a la libertad de expresión y de asociación.</p>
Valores que asume la Organización	<p>Justicia social, respeto a la diversidad, solidaridad, diálogo. Responsabilidad.</p>
Misión de la Organización	<p>Promover, ejercer y defender el cumplimiento de los derechos de los pueblos.</p>
Acción e intervención concretas	<p>Programa de becas de apoyo escolar para jóvenes. Sensibilización de la población a través de acciones de difusión (programa de radio). Proyecto de guardería para madres trabajadoras. Asesoramiento en trámites legales y administrativos. Pláticas informativas y formativas para niños y padres.</p>
Discusión interna y participación en redes	<p>Pertenencia a la Red por los Derechos de la Infancia en México (a partir de la cual incorporaron enfoque de derechos). Refieren no tener debate interno sobre la cuestión específica del desarrollo.</p>

Fuente: elaboración propia (2011).

está presente la idea de que el desarrollo como tal no puede abarcar una sola dimensión. Tampoco ocurre, como pudo pensarse en un primer momento, que el desarrollo sea asociado solamente a crecimiento económico o, en el caso de las organizaciones, que trabajar en pos del desarrollo implique únicamente promover o ejecutar proyectos productivos. Esta dimensión está presente en casi todas las organizaciones consultadas (casos 1, 2, 3 y 4), pero no aparece de modo exclusivo, sino ligada a otras dimensiones, como salud, vivienda, servicios, integración social, formación ciudadana y en derechos, adquisición de habilidades y capacidades, revalorización de la cultura, protección del ambiente.

Está empezando a aparecer la idea de que el “saber hacer” debe ir ligado al “saber ser” y al “saber convivir”,³³ es decir, a aspectos que están en el orden de la persona como individuo y como ser que se relaciona con otros (aspectos relacionales). Por eso, en la idea de desarrollo, muchas organizaciones intentan combinar la promoción de proyectos productivos o de empleo con la formación moral y ciudadana, la educación para la participación, para conocer y ejercer los derechos, la educación ambiental, entre otros. Muchas de las personas entrevistadas han expresado que lo que pretende lograr la organización son “cambios de actitud en las personas” (lo que algunos han llamado “cambios de mentalidad”, “mejoramiento de la autoestima”, “capacidad autogestiva”). Aunque apuntan a cosas distintas, es posible señalar que

³³ Según la UNESCO (1997), en su concepción de “educación a lo largo de la vida”, la educación debe apuntar a formar en las personas cuatro habilidades o capacidades: aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a convivir con otros.

se trata de aspectos que buscan el desarrollo de la persona; y se puede vincular con lo que se conoce como *empowering* (empoderamiento).

Por otra parte, cabe decir que hay una tendencia a adjetivar el concepto de desarrollo. Así, tenemos que el caso 1 habla de “desarrollo rural sustentable”, el caso 2, de “desarrollo humano integrador”, el caso 4 lo denomina “desarrollo sustentable y equilibrado”, en los casos 3 y 5 no se existe una denominación explícita del desarrollo como modelo o como concepto, pero se alude a “desarrollo humano” y a “desarrollo desde el enfoque de derechos”. En los siguientes fragmentos es posible ver el sentido atribuido, en palabras de los entrevistados:

Sólo la palabra desarrollo pues yo lo entiendo más así como de tecnologías y como de no sé... el hecho de ver una calle pavimentada. Pero pensar en el desarrollo humano pues es muy diferente y muy complicado [...] son como muchos elementos (Miembro del equipo de trabajo y ex beneficiario, caso 5).

el desarrollo... desde la misión de la organización tiene que ver con el cumplimiento de los derechos de los pueblos, y pues en la medida en que haya un cumplimiento de esos derechos pues habrá un mayor estado de bienestar, y si a eso se le llama desarrollo, pues... (Director, caso 5).

Se ha observado que en este último caso (caso 5) los actores no pueden identificar tan fácilmente que su trabajo, desde un enfoque de derechos, pueda ser pensado como desarrollo. Aquí sería posible pensar que la idea de desarrollo está un poco desvinculada de otras dimensiones, o al menos estos aspectos no forman parte de los debates y discusiones internos de la organización.

Se observan algunas características e implicancias en los enfoques de las organizaciones que, a pesar de las diferencias, permiten hablar de elementos comunes o compartidos. Por ejemplo, casi todas se preocupan por remarcar que su enfoque sobre el desarrollo pretende no ser asistencialista. Y con esto intentan despegarse de la lógica de muchos programas sociales de carácter gubernamental, que buscan contribuir al desarrollo a partir de proveer bienes y servicios a la población. Esta lógica proveedora ha contribuido, en opinión de varios de los entrevistados, a crear en las personas una actitud de dependencia, de pasividad y de no responsabilidad, lo que es visto como un obstáculo para llevar adelante proyectos participativos, tal como se advierte en los siguientes fragmentos:

Entonces hacia ahí es donde queremos enfocar el esfuerzo, hacia convertirnos en una empresa de desarrollo integral. Y trabajando desde la comunidad, haciéndolos responsables de sus proyectos de solución [...] que entiendan desde el principio que no es la fundación quien les va a dar el recurso, la fundación es la que les va a mostrar caminos para encontrar recursos (Directora General, caso 2).

Nunca nos ubicamos, como quizá algunas otras instituciones, en términos de “bueno, vamos a darles comida, cobijas”... y ya. Y pues ya a partir de que fuimos incorporando el enfoque de derechos humanos, ubicamos el trabajo más bien con la intención de trabajar junto con la población, generando habilidades y capacidades para que en conjunto podamos transformar condiciones, que a ellos les permitan tomar decisiones, o sea, tener alternativas de vida (Director, caso 5).

todo esto tiene que ser más integral y esto no es nada más ir dejar el dinero, a la gente también hay que fortalecerle las capacidades y habilidades que tiene como ser humano [...] la calidad de vida implica varios aspectos como la vivienda, salud, económicos, de ahorro, de servicios, y la cultura misma también, entonces si nosotros únicamente hacemos eso (dar apoyos) volveríamos a caer en algo así como el asistencialismo y desde mi punto de vista no me gustaría ser el intermediario del gobierno (Miembro de la Comisión Ejecutiva, caso 1).

Otros de los términos que utilizan las organizaciones para caracterizar su enfoque es la sostenibilidad. Y no sólo de la propia organización (lo cual también está presente y se relaciona con las fuentes de financiamiento), sino de los proyectos y de los resultados que buscan generar con sus acciones. Si bien en muchos casos este tema continúa siendo parte de las preocupaciones, más que de las acciones, en otros casos ya se han establecido estrategias concretas. Por ejemplo, la organización que se presenta como caso 2 ha decidido que apoyará a los productores que participan en sus proyectos productivos por un máximo de 3 años, con la intención de que luego continúen de forma autónoma.

Respecto de cómo las organizaciones llegan a una concepción o idea sobre el desarrollo, se puede ver casi como una constante que la han ido construyendo en la práctica, sobre la base de procesos de discusión y reflexión interna —que a veces se manifiestan más explícitos y dirigidos y otras más espontáneos—. Podríamos hablar de procesos de reflexión-acción, en los que las organizaciones realizan acciones e intervenciones concretas, se relacionan con otros, evalúan y reflexionan sobre lo que hacen y cómo lo hacen, se piensan a sí mismas, y en

esos procesos van construyendo un enfoque del desarrollo. Las organizaciones de más edad parecen tener diagnósticos más claros tanto de los límites y problemas como de sus capacidades y potencialidades para aportar al desarrollo; mientras que en las más jóvenes estos procesos son incipientes y más espontáneos. Sin embargo, la edad no es el único factor que afecta en la definición de un enfoque y un concepto sobre el desarrollo; el hecho de vincularse con otros y participar en espacios de debate y de diálogo permite tomar conocimiento sobre diversos enfoques, estrategias y posibilidades y, asimismo, que las organizaciones mismas se pongan en cuestión y puedan repensarse.

La pertenencia a redes puede ser otra oportunidad para construir o adoptar un modelo de desarrollo. En los casos 2 y 5, a partir de su integración en redes, las organizaciones han podido identificarse con enfoques que incorporaron e hicieron propios.

Dimos con un grupo de consultores que manejan un modelo que se llama Modelo de Desarrollo Humano Integrador, cuyo creador-aplicador del modelo se dedica justamente al desarrollo, lo que le importa es lograr el desarrollo, y estamos convencidos de que la única manera de poder combatir el nivel de pobreza en el que vivimos en este país es promoviendo el desarrollo, pero con cambios profundos [...] La red se llama 'Cidem', Red Ciudadana para el Desarrollo del Empresariado en México, que una de las cuestiones que nos une es justamente el modelo con el que trabajamos (Directora General, caso 2).

También pertenecemos a la Red por los Derechos de la Infancia en México, y también como parte de ese espacio y de esa formación, y de cómo ir profesionalizando nuestro quehacer, entonces fue que

incorporamos el trabajo desde el enfoque de derechos humanos (Director, caso 5).

Que las organizaciones puedan hacer ejercicios reflexivos sobre su propio rol y sobre sus acciones en el medio implica procesos que no se dan naturalmente, sino que dependen en gran medida de la capacidad de su líder (o líderes) para promover o impulsar dichos procesos. En los casos donde existe esa voluntad por parte de los dirigentes, es más probable que se den procesos de reflexión tanto hacia el interior de la organización (entre el equipo de trabajo y los directores o fundadores) como con las personas beneficiarias de los programas o proyectos.

Con lo expuesto, es posible decir que en todos los casos existe un concepto o una idea sobre el desarrollo y sobre el modo en que cada organización aporta al desarrollo. Depende de algunos factores que este concepto sea más o menos claro y coherente en sí mismo y con las formas de intervención concretas. Sin la pretensión de que sean todos ni los únicos, podemos esbozar que algunos de esos factores son: la edad de la organización, los procesos de discusión interna, la puesta en marcha de procesos reflexivos sobre la propia práctica, la sensibilidad del líder para fomentar y conducir dichos procesos, la pertenencia a redes y la participación en foros, plataformas o espacios de discusión.

Estrategias para el desarrollo

Como se explicaba anteriormente, cuando hablamos de estrategias nos referimos a los pasos para alcanzar metas y objetivos establecidos para

completar un plan. Por tanto, en este apartado nos referiremos a qué hacen las organizaciones, cómo definen sus líneas de acción, con quiénes y para quiénes trabajan, qué vínculos tienen con el territorio. También describiremos algunas de las prácticas y políticas institucionales, porque consideramos que la manera en que cada organización funciona internamente influye y afecta sus intervenciones hacia el exterior.

Tipo de actividades que realizan las organizaciones: tal como se ha sintetizado en las tablas 1, 2, 3, 4 y 5, presentadas en el apartado anterior, las acciones que llevan adelante las organizaciones son variadas y dependen de la misión y objetivos que se hayan trazado, así como de su capacidad institucional.

Las acciones pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Actividades de promoción del empleo en jóvenes, vinculándolas con la apropiación del espacio público (caso 3), a través de cursos para la formación técnica y talleres de desarrollo de habilidades para la vida, la formación ciudadana y la participación, e igualmente con acciones directas en la comunidad de intervención y renovación de espacios públicos.
- Atención a grupos indígenas que migraron de su lugar de origen y difusión de los derechos de la niñez (caso 5), a través de la creación de un centro de estimulación temprana para niños, talleres sobre estilos de vida saludable, desarrollo infantil, atención de enfermedades, prevención de la violencia y participación juvenil ciudadana.
- Promoción del desarrollo rural con proyectos productivos sostenibles (caso 1), por medio del apoyo con recursos y capacitación para campesinos, talleres de formación y sensibilización sobre

soberanía alimentaria y economía popular, talleres de capacitación técnica sobre producción de viveros y administración de granjas, y actividades de rescate de la memoria y de la cultura locales.

- Asistencia y promoción de la salud, educación e impulso de proyectos productivos a grupos indígenas (caso 2), a través de atención primaria de la salud (consultas y atención de algunas especialidades), pláticas y talleres de prevención de la salud y hábitos saludables, acompañamiento técnico y financiero para proyectos productivos centrados en la creación y gestión de invernaderos.
- Actividades de acompañamiento para la mejora de la economía, las condiciones de trabajo y vivienda en trabajadores informales (caso 4), mediante la capacitación técnica y el impulso de proyectos productivos, talleres en escuelas sobre reducción de discriminación y aspectos ambientales, construcción de viviendas ecológicas (con material reciclado), entrega de material de seguridad personal para reducir riesgos sanitarios.

Dentro el tipo de acciones que promueven podemos encontrar como común denominador que todas las organizaciones realizan acciones de sensibilización y concientización sobre la problemática en que se encuentra esa población. Esto se puede observar en que, sin importar cuál es la población objetivo (jóvenes, adultos o campesinos, indígenas), todas llevan a cabo acciones como talleres de discusión y formación.

En algunas organizaciones, como en el caso 3, los talleres están destinados a jóvenes con el propósito de generar formación para el empleo; o, como el caso 4, que genera conocimientos para el cuidado de la salud en el trabajo. El caso 1 también aporta en este sentido, ya

que no sólo genera talleres de trabajo con los beneficiarios en cuanto a transmisión de conocimiento respecto de modos de producción, sino que también se da espacio para el debate y la reflexión. Esto es como respuesta a lo que las organizaciones reconocen como una “cultura del asistencialismo”. Los beneficiarios suelen esperar a que llegue un actor externo (OSC, gobierno, por ejemplo) y les brinde las soluciones a los problemas que afectan a su comunidad, situación que desarrollaremos posteriormente.

Dentro del marco de acción de las organizaciones se encuentran las actividades *de cabildeo e incidencia en políticas públicas*. Aquí las organizaciones consultadas reconocen principalmente tres formas de incidencia: la primera es promover el acercamiento entre los beneficiarios de sus proyectos y los gobiernos locales o estatales. Esto es más propicio en aquellas organizaciones que tienen una relación de mayor proximidad con el territorio. La segunda forma tiene que ver con la pertenencia a redes y plataformas de debate; se da mayormente en el nivel nacional y se basa en la fuerza de la sociedad civil organizada para plantear acciones tanto propositivas (proyectos o programas) como, por ejemplo, de denuncia y presión ante situaciones que desfavorezcan a algún grupo o sector de la sociedad o pongan en peligro una región o recurso natural. Una tercera forma de hacer cabildeo que las organizaciones consultadas reconocen es la implementación de proyectos o programas en conjunto con los gobiernos a partir de la concertación y las alianzas. En estos casos ya no es la organización que se suma a actividades propuestas por el gobierno, sino que existe participación de ambas partes en la elaboración de los proyectos.

Todas las organizaciones consultadas valoran como “muy importante” tener acciones de incidencia en cualquiera de las tres expresiones

revisadas anteriormente. Cabe destacar que también reconocen la complejidad de este tipo de intervención, que requiere acompañamiento a procesos largos, no se trata de actividades momentáneas ni que se puedan resumir en una sola.

Criterios para la definición de las acciones y líneas de acción: es factible recuperar del relato de los entrevistados que en sus inicios las organizaciones tendían más a realizar acciones predeterminadas, enfocadas a la intervención directa sobre un problema que consideraban necesario (salud, seguridad en el trabajo, atención a población vulnerable), pero a medida que se fueron vinculando con el territorio y con sus beneficiarios comenzaron procesos más interactivos de ambas partes; las organizaciones se dieron cuenta de la necesidad de acompañar procesos y buscar que los beneficiarios sean partícipes de la identificación y solución de sus problemas. Las actividades van focalizando ahora en la generación de capacidades y habilidades (capacitación, formación, educación), promoción de la salud, promoción y acompañamiento de proyectos productivos o creación de capacidades técnicas y capacidades de gestión.

Los procesos y criterios para la definición de los proyectos se dan principalmente de dos maneras —aunque nunca estricta o exclusivamente—: *i*) o bien la organización define el proyecto (contenidos y modelo de intervención) de antemano y lo ejecuta en un contexto, considerando si se adecúa o no a las necesidades, o *ii*) la organización entra en contacto con un territorio y un grupo de personas, inicia relaciones de proximidad y de confianza, y luego construye y negocia con los participantes los contenidos y las vías de realización del proyecto. El primer criterio es más propicio a la creación de modelos que pueden ser “replicables” en otros grupos y contextos (como en el

caso 3), y el segundo criterio no pretende replicar el proyecto en más lugares o personas, sino profundizar las relaciones con el grupo atendido, ocuparse de otros problemas de ese mismo grupo, particularizar su modelo en ese grupo específico (esta última modalidad se asemeja más a las estrategias utilizadas en el caso 4).

La definición del lugar geográfico de intervención está signada por muchas variables, las cuales van desde las posibilidades reales que cada organización tiene de llegar a ese territorio, la ubicación de la comunidad a la cual quiere atender, el grado de marginación de los beneficiarios, las situaciones o hechos históricos, entre otras. Sin embargo, en el transcurso de las entrevistas realizadas se pudo inferir que existe una inquietud compartida: las OSC reconocen como muy importante tener un vínculo realmente consistente con el territorio donde ejecutan sus acciones, no obstante, también admiten la necesidad de posicionar sus oficinas administrativas en lugares estratégicos, por lo que se puede advertir una “planificación” diferenciada en cuanto a estas dos dimensiones, el trabajo de campo y el trabajo administrativo.

Al indagar a las organizaciones sobre *los criterios con los que definen las líneas de acción*, éstas reconocen un cambio en cuanto a los criterios utilizados “hace un tiempo atrás” (se refieren a más de 5 o 10 años) y los que imperan en la actualidad. Todas convienen en que efectúan procesos más o menos participativos de diagnóstico, pero, como decíamos antes, las estrategias se combinan y conviven, según los proyectos y según quienes los financian, entre posicionarse como agente que “detecta las necesidades” y “plantea las soluciones adecuadas” e impulsar procesos que involucran a los beneficiarios desde el diagnóstico mismo del problema hasta las posibles alternativas de solución. En algunos casos, las organizaciones siguen siendo los

principales proveedores en la realización de los proyectos y, en otros, intentan movilizar los recursos y saberes que están en el territorio y en las propias personas.

Prácticas y políticas internas: las organizaciones afirman en general que sí realizan *procesos de planificación de sus actividades* con una frecuencia anual y, en algunas oportunidades, con ajustes cada seis meses. Es posible inferir, según el relato de las propias organizaciones, que las prácticas de planificación están ligadas a lo coyuntural, es decir, a la decisión y a la planificación de todo aquello relacionado con lo operativo, con la ejecución de actividades vinculadas a proyectos o programas y también con la obtención de fuentes de financiamiento y presentación a convocatorias. Es posible que en algunos casos la idea de planificación se asocie con el monitoreo de cursos de los proyectos, esto es, con la realización de un balance y ajuste de sus actividades. La mayoría de las organizaciones consultadas refiere tener procesos de planificación estratégica, entendida a veces como proceso más reflexivo y otras como proceso a más largo plazo (3 a 5 años), donde el foco está en la misión de la organización y en la definición de líneas de acción. Estos procesos implican hacer conciencia de por qué, hacia dónde y cómo la organización se está desempeñando.

La *evaluación y monitoreo de programas y/o proyectos* es otro aspecto que todas las organizaciones consultadas señalan hacer. Se ha detectado que cada organización establece sus métodos y técnicas para monitorear y evaluar sus acciones; algunas incluyen el desempeño de sus integrantes; otras, las actividades; otras, el impacto o los resultados de los proyectos. Todas reconocen la importancia de la evaluación e incluso en algunos casos se están aprovechando los mecanismos de evaluación y monitoreo para definir necesidades y proyectos

futuros. En general, todas hablan de reunir datos en registros e información de sus actividades, pero hay una brecha con el hecho de que exista una sistematización como tal de resultados y aprendizajes de las organizaciones, y probablemente algunos de los factores sean la falta de recursos para contratar evaluadores externos o aun poder destinar una persona del equipo a que realice esta tarea. En cuanto a qué miden, empieza a aparecer la idea de que, si bien es necesario medir resultados o impacto a nivel cuantitativo (basándose en número y estadísticas), crece el interés por medir lo intangible o aquello del orden de lo cualitativo, como cambios de actitud en los beneficiarios, modificación de hábitos, autoestima, nivel de sensibilización, entre otros. En suma, cobra interés el conocer procesos que no siempre pueden ser expresados a nivel de impacto a escala.

Todas las OSC admiten tener evaluaciones periódicas sobre la finalización de los proyectos. Algunas tuvieron la oportunidad de hacer “evaluaciones externas”, lo cual consideran como muy importante para la revisión de sus acciones con una mirada desde afuera. Sin embargo, se trata de experiencias eventuales y que en su mayoría son demandadas por el mismo financiador. También dicen tener mecanismos de monitoreo permanente de sus propios programas y proyectos.

La mayoría de las evaluaciones que las organizaciones realizan, demandadas por los financiadores, suele tener un enfoque cuantitativo (donde interesa el número o escala). Por eso es que varias de las OSC admiten la necesidad de construir mecanismos propios de monitoreo y evaluación en cuanto a los resultados cualitativos generados por sus proyectos.

Todas las organizaciones consultadas en este estudio reconocen tener *mecanismos de transparencia y rendición de cuentas*. Algunos

de los nombrados por ellas son: informes a donantes por proyectos específicos, informes anuales, auditorías institucionales anuales, informes como donataria autorizada por el SAT, mecanismos abiertos y colegiados para la selección de proyectos, boletines bimestrales, comunicados de prensa y uso regular de redes sociales, publicaciones de estados financieros en internet, auditorías externas como donataria autorizada. Como se puede ver, hay una diversidad de mecanismos utilizados y con diferente grado de complejidad. En los casos de aquellas organizaciones que son consideradas donatarias autorizadas, la exigencia de rendición de cuentas implica de ésta deba hacerse con mayor frecuencia.

Asimismo, la variedad de mecanismos exigida por diferentes financiadores y la falta de estandarización de éstos hacen que la rendición de cuentas se transforme en un cúmulo de complejos procesos administrativos, percibiéndose más como una obligación o imposición que como la oportunidad de establecer una comunicación y un diálogo con la propia sociedad. En muchos casos se otorga mayor atención a la rendición administrativa contable que a la reflexión sobre los aprendizajes y resultados. Todas las OSC crean mecanismos donde la información esté accesible, y por lo general eso se logra a través de sus páginas electrónicas. Pero ¿asegura esto que los beneficiarios y el público en general accedan a la información? ¿Cuál es el próximo paso para profundizar los procesos de transparencia y rendición de cuentas? De los casos revisados, sólo una de las organizaciones (caso 1) reportó hacer una asamblea anual con sus beneficiarios para rendir cuentas de las acciones y gastos realizados en el año.

Otra cuestión sobre la que se indagó son los *mecanismos de financiamiento* de las organizaciones, y es oportuno mencionar que

los aspectos considerados en este apartado son muchos, pero destacaremos los centrales. En primera instancia, todas las organizaciones consultadas reconocen la importancia de tener diversificadas sus fuentes de financiamiento; por experiencia propia o ajena, saben que pocas son las fuentes de financiamiento a largo plazo y que éste es un factor que deben tener en cuenta al presupuestar el año. Entre los mecanismos nombrados figuran los fondos para proyectos provenientes de la cooperación internacional, los fondos de programas gubernamentales, los patrocinios de fundaciones privadas y de empresas. En todas está presente la necesidad de buscar mecanismos propios de generación de recursos, como ventas de bienes o prestaciones de servicios. Algunas han señalado (caso 1; caso 2) solicitar una cuota de recuperación a los propios beneficiarios por la prestación de algún servicio o como aporte a la organización ya en calidad de socios. Si bien se han empezado a hacer esfuerzos por conseguir donantes individuales (nacionales e internacionales), es un mecanismo difícil porque todavía no existe una “cultura de la donación” en la sociedad mexicana.

El hecho de mantener la autonomía frente los financiadores ha sido un aspecto mencionado por varias de las organizaciones estudiadas, a fin de no quedar completamente supeditadas a las condiciones impuestas por quienes ofrecen recursos. Y este debate ha llevado a algunas de ellas a la decisión de no ingresar en ciertos circuitos de financiamiento, aun cuando México ha dejado de ser un país prioritario para la cooperación internacional. Estos argumentos se relacionan sobre todo con el gobierno, ya que algunas opiniones han deslizado que los programas gubernamentales limitan demasiado la autonomía de los proyectos, que son acompañamientos cortoplacistas y que en

el sector de las OSC no todos ven con buenos ojos ser financiados por entidades gubernamentales.

Las organizaciones se plantean el origen de los fondos y, además de estar preocupadas por conservar su autonomía en términos de qué pueden o no hacer con los recursos, consideran la coherencia entre sus objetivos y valores con los de posibles financiadores.

La tabla 7 brinda información sobre las fuentes de financiamiento de las organizaciones estudiadas.

En cuanto a las *políticas de género* dentro de las organizaciones, todas las OSC consultadas reconocen la importancia de discutir y promover el tema a partir de políticas inclusivas, aunque no sea una línea de acción específica en su accionar. Tres organizaciones (casos 1, 2 y 5) incluyen la promoción de la igualdad de derechos de la mujer en el trabajo con sus beneficiarios; muchos de los talleres y actividades educativas que realizan están enfocados y/o tienen contenidos que toman en cuenta esta problemática. No es posible inferir que todas tengan políticas de género explícitas internamente, pero sí se observó, a partir de las visitas y entrevistas, una participación activa de la mujer en el sector de las OSC, tanto a nivel de cargos directivos (la mayoría de los directivos entrevistados es mujer) hasta su participación como beneficiaria de los proyectos.

Fortalezas, dificultades y retos del sector

Siguiendo con esta idea de aportar al desarrollo, se decidió recuperar de los diferentes actores entrevistados algunas opiniones que dieran cuenta de las principales fortalezas (y potencialidades), así como de

Tabla 7
Fuentes de financiamiento
y vínculos con la Cooperación Internacional para el Desarrollo

	Organizaciones internacionales	Organizaciones nacionales	Instancias gubernamentales	Otros
Unión de Pueblos de Morelos, A. C.	(*)		Secretaría de Desarrollo Social	Auto financiamiento
			Instituto Nacional de Desarrollo Social	Aportes particulares
Fundación Mazahua, A. C.	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Fomento Social Banamex, A. C.	Instituto Nacional de Desarrollo Social	Office Depot
	Fundamex	Fundación Gigante, A. C.		Santander
		Fundación Posadas		Donaciones particulares
		Sólo por ayudar, A. C.		
Jóvenes Constructores de la Comunidad, A. C.	Fundación W. K. Kellogg	Cauce Ciudadano, A. C.	Municipio de Chimalhuacán	Auto financiamiento
	Fundación Kolping		Programa de Mejoramiento Barrial (GDF)	Comunidad de Chimalhuacán
	Hábitat para la Humanidad México, A. C.		Programa de Coinversión Social del GDF	Desarrollo Integral Comunitario de Iztacalco
Solidaridad Internacional Kanda, A. C.	Fundación Pzifer	Fundación Harp Helú		Aportes particulares
	Friends of SiKanda Canada			Instituto San Felipe
	Initiative of Change International			
Melel Xojobal, A. C.	Fundación Bernard Van Leer	Fundación Quiera		Mesa House
	Welthaus Bielefeld e.V.	Fundación Harp Helú		Ministerios Globales
		Fundación ADO		
		Amigos de San Cristóbal, A. C.		

Fuente: elaboración propia (2011).

las dificultades y retos de la sociedad civil en México; opiniones surgidas de las experiencias concretas y cotidianas de cada una de las organizaciones y de la visión que tienen como parte de un sector más amplio y compartido con otras.

Conforme al criterio de una de las organizaciones internacionales, las *fortalezas* pueden variar según el tamaño y nivel de profesionalidad de las organizaciones, pero estos factores generan a veces situaciones duales. Así, una organización “pequeña”, que hace un trabajo directo en una comunidad, tiene la ventaja de conocer mejor el territorio, la población, la realidad y las necesidades, de “conocerse a sí misma”. A diferencia de organizaciones con mayor estructura (y mayor burocracia), es menos probable que las organizaciones pequeñas pierdan de vista su misión inicial y sus metas, sumado a que por el número reducido de integrantes hay mayor unidad en la consecución de objetivos comunes. Sin embargo, por lo general tienen dificultades para ingresar en los circuitos de financiamiento, lo cual hace difícil su continuidad y sostenibilidad. En cambio, las organizaciones “más grandes o más profesionales” tienen mayor estructura para recaudar fondos y contratar personal, pero puede que en consecuencia desconozcan el contexto social y la realidad de los territorios en que pretenden incidir. Por su parte, las organizaciones “internacionales” tienen mayores posibilidades de difusión, lo que les permite incidir en políticas y en agendas públicas, sumado a que la recaudación de fondos se vuelve más sencilla. No obstante, la implementación de sus proyectos es más complicada al ser ajenas a los territorios, y sus procesos operativos y administrativos se vuelven más costosos.

En este sentido, algunas de las *fortalezas* que reconocen las organizaciones mexicanas se relacionan con la posibilidad de construir

relaciones estrechas con los beneficiarios. Los lazos que se crean, al brindarles una atención personalizada y lograr tener empatía con ellos, benefician por partida doble; por un lado, mejoran el impacto de la organización y los resultados de sus proyectos y, por otro, mejoran la confianza, la autoestima y la participación de las personas involucradas en los proyectos.

Dos factores fueron señalados en relación con las *potencialidades* del país (y la región) para impulsar o generar proyectos de desarrollo. En la sociedad latinoamericana persisten valores asociados a la familia, a la solidaridad y a la vida en comunidad, aspectos que en algunos países (europeos, por ejemplo) se perdieron y donde predomina mayor individualidad. Esto ayuda a las organizaciones en su labor y en la manera en como se insertan en la sociedad. Otro potencial se encuentra en los jóvenes, muchos de ellos profesionistas, que se interesan cada vez más por trabajar en el tercer sector, lo que eventualmente ayudará a la profesionalización de éste. Esto propiciaría un cambio generacional dentro de la estructura de las organizaciones, si bien es cierto que el trabajo en las OSC sigue siendo precario, temporal y mal remunerado.

Retos y dificultades del sector: el sector de la sociedad civil organizada enfrenta diversos retos, dificultades y debilidades, seguramente por muchos de nosotros conocidos, ya que han sido y son objeto de numerosos estudios, diagnósticos y debates. En el marco de nuestra investigación, hacemos una síntesis de aquellos identificados en las organizaciones estudiadas, muchos de los cuales son compartidos por gran parte de ellas.

Los problemas asociados a la sostenibilidad y a la obtención de recursos en general suponen la dificultad más recurrente en las

organizaciones; no obstante, admiten otro tipo de dificultades, algunas ligadas a la propia actividad en el territorio y a la relación con otros actores, y otras vinculadas a las prácticas internas y manejo administrativo de la organización.

En varios de los casos estudiados se presentan dificultades en la relación entre los objetivos propuestos y el logro de resultados. Es decir, esta aspiración que muchas organizaciones manifiestan, de promover el desarrollo a partir de modificar formas de pensar y hacer, de fomentar cambios de hábitos e impulsar actitudes más activas y comprometidas, entra en conflicto con aspectos culturales arraigados en las comunidades, formas tradicionales de relación, y actitudes de dependencia y de pasividad. Como decíamos en apartados anteriores, muchos programas de gobierno de corte asistencial, así como la acción tradicional de algunas osc, han contribuido a que algunas personas en las comunidades se acerquen a las organizaciones con la expectativa de obtener algún recurso específico más que de participar en los proyectos o actividades que éstas proponen, aspecto que resulta muy difícil de modificar. Aunque todas las organizaciones en ocasiones realizan acciones asistenciales, coinciden en que este enfoque no contribuye al desarrollo.

Respecto de los *vínculos con otros actores*, la relación con el gobierno ha sido objeto de reflexiones. Como fuente de financiamiento, se ha mencionado el hecho de que muchos de los recursos gubernamentales se reciben “etiquetados”, lo cual restringe el accionar de las organizaciones porque solventa parte de las acciones, pero no contempla otros gastos. También se hace presente el dilema de ser competencia del gobierno en cuanto a la prestación de servicios o de hacer alianzas de colaboración. Esto se ha observado puntualmente en el caso 2,

que ofrece consulta médica a población rural y en la actualidad ve mermada la concurrencia de pacientes debido a la expansión del Seguro Popular, que además es gratuito. Esto es visto por la organización como algo beneficioso, pero que al mismo tiempo pone en cuestión su función y sus estrategias puesto que, para generar corresponsabilidad y porque el servicio es de alta calidad, la organización cobra una cuota mínima de recuperación a los pacientes, que cada vez están menos dispuestos a pagar.

Un camino es volvernos proveedores de gobierno, el otro es ir a la quiebra en consulta médica porque el gobierno es tan bueno y da tan buen servicio que no tenemos nada que hacer para competir. Son los dos extremos; y en el centro está la calidad de atención en especialidad, eso no está cubierto, el odontólogo no te lo cubre el Seguro Popular (Directora, caso 2).

En tanto, hay organizaciones que plantean una cierta reticencia a hacer alianzas con los gobiernos basándose en el argumento de que existen algunos representantes de partidos políticos, e incluso funcionarios públicos, que han visto al sector como una fuente de posibles beneficios políticos y crearon nuevas organizaciones o se adhirieron a proyectos sociales con fines electorales, sectoriales o partidarios.

En cuanto a las *dificultades que se presentan en la gestión organizacional* (principalmente aspectos administrativos), surge el tema de la transparencia y la rendición de cuentas. Las organizaciones reconocen la importancia y el beneficio de estas prácticas para su legitimidad, credibilidad y obtención de financiamiento y, sin embargo, se encuentran ante una carga excesiva de complejos procedimientos para los

que algunas no están preparadas ni cuentan con las personas suficientes para hacerlos. Esta cuestión sigue siendo parte del debate y está identificada como un rubro a mejorar.

Asimismo, se ha planteado el problema de los recursos humanos en el sector. Existe una seria reflexión sobre la dificultad de contratar expertos, tanto en los temas que atienden como en las tareas de gestión, como es la recaudación de fondos. También se está planteando la necesidad de definir mejor el perfil de profesionales que se necesitan, ya que en muchos casos la contratación de expertos “técnicos” en temas específicos finalmente no funciona porque su perfil no es idóneo para motivar y tratar a las personas o para lograr su participación y compromiso en los proyectos. Por otra parte, se hace mención a los liderazgos dentro de las organizaciones, puesto que en algunos casos el recambio generacional se vuelve complicado y esto compromete la renovación y formación de nuevos cuadros.

Las organizaciones asumen la necesidad de propiciar una mayor difusión para ser conocidas y reconocidas y, a este respecto, las que poseen mayor estructura y recursos tienen la ventaja de salir en los grandes medios y de hacer campañas publicitarias de alto impacto. La competencia por los recursos entre las osc ha sido mencionada en algunos casos, como también la necesidad de establecer los lazos estratégicos en la comunidad y con otros actores para generar confianza dentro de su territorio y ganar legitimidad.

Dificultades con la legislación actual: los retos a los que se enfrentan las organizaciones se relacionan además con aspectos jurídicos. La legislación actual sobre organizaciones civiles es poco específica ya que, por ejemplo, la figura de asociación civil se vuelve una denominación genérica en la que cabe una variedad de entidades cuyas

actividades pueden ser muy diversas: desde un equipo deportivo, una cooperativa escolar hasta un despacho contable. Es imperioso generar una legislación más específica y pertinente a aquellas organizaciones que tienen como fin social trabajar en pro del bien común. Como expresa el fragmento citado a continuación, las organizaciones sienten que la legislación que rige al sector es adversa porque las exigencias fiscales y de rendición de cuentas son exhaustivas, pero a la vez tienen restricciones para generar sus propios recursos.

todavía no ha salido la ley de organizaciones civiles, asociación civil, A. C., es genérico, porque puede ser un equipo de futbol, un equipo de ping-pong o un grupo de señoras que juegan cartas. También la legislación es bien adversa, no puedes fácilmente pagar salarios, hacer tu contabilidad... te consideran con muchas cargas fiscales iguales a la empresa, pero no puedes generar tus propios recursos (Fundador, caso 4).

Con referencia a la profesionalización, como ya se ha mencionado, las organizaciones, sobre todo las más jóvenes, siguen reconociendo la necesidad de allegarse capacitación legal, financiera, organizativa y administrativa; y también en relación con los modelos de desarrollo para la definición de sus estrategias y acciones de intervención.

Retos asociados con el financiamiento: como se comentó en el apartado anterior, la obtención de recursos se vuelve el tema más recurrente dentro de los retos y dificultades que enfrentan las organizaciones, y ante ello no importan su tamaño y trayectoria.

La diversificación de las fuentes de financiamiento, aspecto que contribuye a la sostenibilidad, se ve obstaculizada por varios factores. Se han nombrado ya los inconvenientes que surgen con los recursos

gubernamentales, la disminución de fondos provenientes de la cooperación internacional, las dificultades fiscales de generar recursos propios y la escasa cultura de la donación privada. En México no existe, como en otros países, una cultura de la donación, ya sea por parte de individuos o de las empresas. Las organizaciones admiten tener una relación bastante débil con la clase empresarial, y aunque existan estímulos fiscales para que puedan donar deduciendo de sus impuestos, no tienen el hábito o la motivación para hacerlo.

Están conscientes de las dificultades y retos a los que se enfrentan, pero en su afán de mejorar su desempeño, identifican algunas propuestas para hacer más eficiente su accionar. Algunas de ellas son: establecer una comunicación activa con otras organizaciones a fin de enriquecerse y capacitarse mutuamente, de modo de generar capacidades al compartir experiencias; crear una posición proactiva en la incidencia y vinculación con el gobierno; crear un padrón de asociaciones acreditadas para acceder a financiamiento por parte de las juntas de asistencia privada o donadores; diseñar una visa para voluntarios extranjeros, puesto que las actuales leyes inmigratorias no favorecen a las personas que vienen a México con ese objetivo.

Las organizaciones internacionales consultadas están poniendo en marcha iniciativas para fortalecer y profesionalizar a las OSC, como la apertura de espacios de carácter interdisciplinario donde converjan diferentes actores con capacidades específicas para generar propuestas y plantear soluciones. O la promoción de “centros de fortalecimiento para la sociedad civil” como una especie de consultorio para las asociaciones con el propósito de hacer diagnósticos y encontrar puntos a mejorar. Estos espacios también están pensados para el encuentro con donantes nacionales y extranjeros para que conozcan las actividades

de las diferentes organizaciones nacionales. De igual forma se plantea la creación de un “fondo conjunto de fortalecimiento de la sociedad civil” donde se puedan ofertar y recibir becas para capacitar al personal de las organizaciones, y crear un fondo de donantes individuales que permita hacer uso de los recursos con plena libertad es otra de las opciones que ayudaría a la sostenibilidad de las organizaciones.

Aprendizajes y resultados

Producto del trabajo diario y de la relación con el territorio y con otros, las organizaciones generan un cúmulo de aprendizajes y de experiencia que no siempre es medido o sistematizado, pero que en cierta medida puede ser identificado por los actores, como también sus logros y resultados.

Un aprendizaje identificado por algunas organizaciones, surgido de sus propias prácticas, es que cuando se trata de sensibilizar, concientizar y capacitar a las personas, es preciso crear mecanismos diversos e innovadores basados en la participación activa, en la práctica y en la reflexión sobre la acción donde los “ejemplos vivos” sean el vínculo para la identificación y asimilación por parte de los beneficiarios. Los métodos tradicionales, como cursos teóricos, pláticas abstractas, son demasiado directivos y los resultados no son los esperados.

En tanto, la flexibilidad y la adaptación son procesos que algunas de las organizaciones han realizado para dar respuesta a cambios en el contexto donde operan y en la sociedad en general, lo que habla de la necesidad de llevar una relación dinámica con el territorio. De los casos estudiados, por ejemplo, el caso 1, organización que históricamente

había contado con la participación de hombres campesinos, advirtió que cada vez eran más las mujeres que se acercaban, siendo ellas jefas de hogar y trabajadoras de las tierras. Entre otros aspectos, las cuestiones migratorias están afectando la composición demográfica y social de las comunidades, razón por la cual la organización debió modificar algunas estrategias e incluso contenidos de sus proyectos.

Tenemos un fenómeno ahorita, digámosle feminización de la organización, que no es más que un reflejo de la feminización de la pobreza [...] ahorita de pronto la militancia de la organización son la gran mayoría mujeres [...] ahora hay un gran número de amas de casa y... pues algunas son campesinas, pero la mayoría trabaja en alguna empresa, como sirvientas, en los comercios... o son comerciantes en muy pequeña escala, casi de autoconsumo. Ahorita estamos iniciando una investigación para decidir, identificar la tipología en el campo morelense, quiénes son campesinos, quiénes viven de la tierra, en qué grado, en qué porcentaje sus ingresos provienen de la agricultura, estamos observando así de inicio que quizá más del 50% de los campesinos, su ingreso principal ya no es de la agricultura, son otras actividades (Director, caso 1).

En el mismo sentido, otra de las organizaciones (caso 2) explicó cómo a partir de profundizar su conocimiento sobre el territorio, haciendo diagnósticos y sistematizando información, le fue posible identificar problemáticas no atendidas en la comunidad o “necesidades sentidas” para así establecer nuevas líneas de acción.

Ahorita en salud estamos revisando nuestro quehacer porque la realidad ha cambiado en 14 años [...] los niños son 37% de la población

que atendemos en salud, hicimos una revisión de un grupo muestra de niños para determinar cuáles eran las necesidades de medicina de especialidad [...] de los 150 niños que revisamos en el grupo muestra, el 86% necesitaba atención dental, entonces planteamos una dentista que iba los lunes (Directora, caso 2).

Luego, otro de los aprendizajes reconocidos por los actores es el beneficio de trabajar en red e integrarse a plataformas, porque les ayuda a tener mayor peso e incidencia en las políticas públicas, porque son espacios de capacitación para el personal, y porque permiten conocer enfoques y modelos innovadores.

La medición y sistematización de resultados son puntos que las organizaciones se siguen planteando. Se presenta la pregunta sobre qué es factible de medir en términos cuantitativos y qué no, lo que lleva a la reflexión sobre qué pasa con aquello que debe ser valorado de otra forma, cómo y con qué métodos medirlo. Como sentenció uno de los entrevistados: “no hay una fórmula para medir la eficacia o el éxito”.

Reconocemos que las organizaciones hacen esfuerzos, en mayor o menor medida, por recolectar datos e información sobre lo que hacen, principalmente para dar respuesta a los patrocinadores o financiadores, pero consideramos que sacan poco provecho a estas herramientas. Hay muchos procesos, aprendizajes y resultados que ocurren en el día a día y que no están siendo recuperados a partir de una reflexión crítica sobre ellos. Existe mucho conocimiento tácito y desperdigado en las organizaciones, en cada uno de sus actores y en la propia comunidad en donde intervienen, que podría ser compartido si se hicieran ejercicios sistemáticos de recolección, análisis, reflexión y difusión.

Bibliografía

- Bertely Busquets, María (2000), *Conociendo nuestras escuelas. Un acercamiento etnográfico a la cultura escolar*, México, Paidós.
- Coffey, Amanda y Paul Atkinson (2005), *Encontrar sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación*, Alicante, Servicio de Publicaciones/Universidad de Alicante.
- Consejo Nacional de Población [Conapo] (2005), <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_marginacion_a_nivel_localidad_2005>.
- Gibbs, Graham (2007), *Analysing Qualitative Data*, Londres, Sage.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio (2006), *Metodología de la investigación*, 4 ed., México, McGraw Hill.
- Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 2011, <<http://www.observacoop.org.mx/docs/Apr2011/Apr2011-0014.pdf>>.
- Mertens, Donna M. (2005), *Research and Evaluation in Education and Psychology Integrating Diversity with Quantitative, Qualitative, and Mixed Methods*, Thousands Oaks, Sage.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (1997), *Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos*, <http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13177&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>.
- Yurén, Teresa, Cecilia Navia y Cony Saenger (coords.) (2005), *Ethos y autoformación del docente. Análisis de dispositivos de formación de profesores*, México, Pomares.

Conclusiones

Los distintos capítulos de este texto expresan los objetivos de nuestro trabajo, los cuales consistieron en realizar un recorrido entre los debates y prácticas sobre desarrollo y Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el marco de las teorías del desarrollo y su implicancia en procesos políticos e institucionales concretos. En este contexto se siguieron los debates en torno a la Ayuda Oficial al Desarrollo y su relación con la Cooperación Internacional en su conjunto, cada una con sus características y modalidades, teniendo en cuenta que ambas respondieron a la dinámica de los enfoques analizados en el recorrido de las teorías del desarrollo. Hemos identificado el debate en torno a la Ayuda Oficial al Desarrollo, en distintos foros y encuentros internacionales para revisar propuestas, posiciones y ausencias focalizando en esta oportunidad dos actores importantes en el mundo de la cooperación: los gobiernos subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil. Sustentaron el trabajo un análisis sobre cómo se han orientado preferentemente los recursos de la Ayuda en estos últimos años, y cuáles han sido los cambios institucionales en México respecto de la CIPD. El trabajo de campo realizado focalizó en esta oportunidad sólo a las organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido se propuso en particular: *i*) reflexionar en torno a la posición de algunas de las

OSC mexicanas en el debate sobre la Eficacia de la Ayuda dentro de la CIPD; *ii*) señalar ciertos puntos del debate y sobre todo cómo expresan su posición respecto del desarrollo; y *iii*) analizar el carácter de sus intervenciones, enfoques y estrategias implementadas en zonas de alto y muy alto rezago social en México, así como individualizar las principales fortalezas y debilidades del sector en su misión de cooperar al desarrollo.

El análisis de las teorías del desarrollo y las políticas que acompañaron a los enfoques, nos llevó a profundizar el concepto mismo de desarrollo. Una polémica rica que, partiendo de la misma evolución de las Teorías del Desarrollo, se manifiesta en el enfoque político y la toma de decisión en cada década, con características generales tanto a nivel internacional como en América Latina y México. Todo este recorrido sirvió de marco para ubicar el debate sobre la Eficacia de la Ayuda, preocupación no sólo de los países miembros del CAD, sino de muchos de los actores que participan en el mundo de la cooperación y cuyo objetivo es co-operar para el desarrollo.

Como bien se entendió en esta investigación, la Cooperación Internacional para el Desarrollo alude a un conjunto de vínculos y relaciones de intercambio entre distintos actores públicos y privados, trasciende la visión de la ayuda y busca como objetivo final la construcción de estrategias y proyectos que mejoren las condiciones económicas, sociales, políticas, ambientales y culturales de los países y las personas.

En ese sentido —mucho mejor definida la estrategia— como *Eficacia del Desarrollo*, propuesta emanada en foros internacionales por las mismas ONGD internacionales, centrada esencialmente en un cuestionamiento profundo de las políticas económicas generadoras

de pobreza, en la protección y vigencia de los derechos de las poblaciones excluidas y en el derecho de capacidades que contribuyan a empoderar a las personas para que puedan reclamar sus derechos de manera permanente. Así, más que brindar la ayuda como una contribución caritativa para el bienestar de los otros, se trata de buscar mecanismos que permitan el fortalecimiento de todos los actores capaces de organizarse para la defensa de sus derechos y la búsqueda de un desarrollo con equidad y justicia social. Esta posición o corrimiento de la *Eficacia de la Ayuda* hacia la *Eficacia del Desarrollo* es importante, ya que coloca a la ayuda y a la CIPD no como fines en sí mismos, sino como medios para el fomento del desarrollo.

Sin embargo, concluimos que, pese a que la polémica se da en el ámbito de las Teorías del Desarrollo y su evolución década tras década, la influencia de este debate sobre la arquitectura de la cooperación es limitada. La Ayuda Oficial mantiene los principios que impuso la modernización, donde el desarrollo fue identificado con crecimiento e industrialización y los avances muchas veces quedan escritos en declaraciones que poco tienen que ver luego con las decisiones tomadas para orientar la cooperación hacia nuevas modalidades con el reconocimiento de actores múltiples. La CIPD contribuyó poco, ya sea para asumir los cambios en el plano global como para resolver problemas de desigualdad y pobreza. Sobre todo, si analizamos el surgimiento de nuevos países emergentes, su base de crecimiento se debe más a la inversión privada directa, así como a la construcción de espacios de cooperación macro-regionales, que a la ayuda de la cooperación. Sin embargo, la Cooperación Internacional para el Desarrollo, con sus múltiples modalidades, pero sobre todo con la participación de actores diversos, otorgó al desarrollo una visión más multidisciplinaria y

multidimensional, incursionando en áreas, aspectos y actores antes no considerados.

Siguiendo con nuestras conclusiones, podemos aludir que la ayuda al desarrollo no debe quedar atrapada sólo en un compromiso financiero que los donantes adquieren, como un acto gratuito y discrecional, sino concebirse como un derecho al desarrollo de todos los pueblos en pos de aumentar su bienestar, ampliando su agenda hacia retos aún pendientes, como son la desigualdad, la desocupación, la profesionalización de las personas, la promoción de la equidad social y de género, la defensa de la sostenibilidad ambiental, el apoyo al fortalecimiento institucional. Temas como el cambio climático, la seguridad alimentaria, el agua, son prioritarios de ser tenidos en cuenta por la agenda internacional de la cooperación.

Este trabajo también puso de manifiesto que, tras los distintos foros internacionales celebrados en el marco de la AOD —sobre todo después de la Declaración de París y el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Accra) y el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Busán)— se han manifestados algunos cambios y avances. Sin embargo, los retos, para los actores focalizados en este trabajo, son aún muchos y quedó en evidencia, por ejemplo, en París, la no relevancia otorgada a los flujos de ayuda procedente de fundaciones y fuentes privadas, a pesar de la importancia que tienen con sus aportes, así como las ONGD con su ayuda al desarrollo. En cuanto a los gobiernos subnacionales, a pesar de su larga trayectoria en organizaciones y asociaciones internacionales, que reúnen a municipios de todo el mundo, con especial énfasis en Europa, no han sido asociados o consultados para definir los principios que regían los Acuerdos de París, dejando en mano siempre de los gobiernos nacionales las

decisiones y acuerdos. Lo positivo es que a partir de estos foros oficiales se empiezan a realizar una serie de movilizaciones por parte de los actores ausentes, como los gobiernos subnacionales y las ONGD, que van a ir logrando ser más visibilizados en las próximas agendas. En Accra se avanzó en el reconocimiento, participación y efectividad de las acciones tanto de las ONGD como de los gobiernos subnacionales para colaborar en procesos de desarrollo, sin embargo, no se los incorporó en las mesas de negociaciones y decisiones, restándoles incidencia en la política de cooperación internacional. Aunque si bien el desarrollo local, la creación de empleo y la cohesión social que estas prácticas implicaban pondrán el centro de atención en las nuevas modalidades de la cooperación, como son la cooperación descentralizada y la cooperación sur-sur. Por otra parte, la participación de las ONGD estuvo circunscrita a las de mayor protagonismo a nivel internacional, quedando rezagadas las organizaciones de base y locales. En Busán tampoco se logró un avance significativo en términos no ya de reconocimiento y visibilidad, sino incluso de participación efectiva en las mesas de negociaciones que siguió compuesta por representantes gubernamentales oficiales de cada país. Aunque si bien al menos en términos de discursos aparecieron con fuerza temas como el de género, ambiente, derechos humanos, sustentabilidad, entre otros.

La visión multiactoral no significó la real participación en las decisiones de estos actores en los nuevos arreglos institucionales en la arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En cuanto a los aportes de la AOD, África es el continente que más ayuda recibe, mientras que en América Latina y el Caribe su flujo comenzó a disminuir en los últimos años. Sobre todo en México, al formar parte de los países considerados de renta media alta, es más

evidente su caída, llegando a ser el país que menos AOD recibe y el haber formado parte de este grupo ha significado que la gran cantidad de pobres y marginados quedan al margen de dicha ayuda.

El avance importante en México ha sido institucional. La promulgación de la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), en el año 2011, constituyeron un avance significativo para otorgar certeza jurídica, lo cual permitirá además mayor coordinación, eficacia e impacto de las acciones por parte de las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, aunque un pendiente ineludible de la Ley es considerar a las organizaciones de la sociedad civil, al sector privado, a las fundaciones y a los gobiernos estatales y locales, ya que no pueden quedar al margen jurídico de las cuestiones vinculadas con la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En cuanto al trabajo de campo específico sobre las organizaciones de la sociedad civil en México y a nivel internacional en términos generales y considerando la investigación en general como marco de referencia, podemos inferir que:

Aunque la participación de las ONGD a nivel internacional en distintos foros y encuentros ha ido aumentando en número y argumentos, desde el año 1995 —frente a la *Declaración de París*— la incidencia concreta de algunas posiciones en la AOD es todavía marginal, si bien supuso un avance en el reconocimiento del papel y las iniciativas de estas organizaciones y una oportunidad para posicionar ciertos temas en la agenda, tales como transparencia y rendición de cuentas, la condicionalidad de la ayuda, la cuestión de las evaluaciones, los derechos humanos, de género, desigualdad, entre otros.

La participación en el debate internacional por parte de las osc mexicanas es muy relativa, en muchas ocasiones ausente. Entre las causas de ello hemos identificado que tal vez el considerar a México un país de renta media-alta no sólo oculta las desigualdades del país, sino que también lo coloca en una posición de desventaja para ser receptor de fondos internacionales para la cooperación. En este sentido, si se continúa tomando como referencia para categorizar a los países el argumento del PIB *per cápita*, se produce una gran paradoja y contradicción respecto de las metas para alcanzar los índices de desarrollo humano, para complementar no sólo el crecimiento económico, sino también un desarrollo más integral.

Esta política afecta no sólo al gobierno de México y otros gobiernos de la región, sino además a los gobiernos subnacionales, a las osc, actores que consideramos fundamentales para trabajar en pos del desarrollo. Estos actores ven reducidas sus fuentes de financiación y tienen que recurrir cada vez más a otros donantes para poder lograr su sostenibilidad. Ya sea por parte de los donantes privados, que pueden incidir en sus agendas, condicionando sus intervenciones y adaptándolas en función de la oferta en el mercado de la cooperación. O ya sea por la dependencia de las transferencias públicas (de gobierno), que si bien abre nuevas posibilidades de financiación, supone términos y condiciones difíciles para las organizaciones dada la normatividad establecida que muchas veces ocasiona retrasos en la entrega de recursos, plazos cortos para la ejecución de proyectos y modalidades extremadamente rigurosas, que difícilmente se ajustan a la dinámica y ritmos del sector. También es necesario considerar que las organizaciones internacionales son donatarias y ellas mismas son intermediarias de fondos internacionales. Estas organizaciones están

más expuestas a las agendas de otros actores internacionales y dependen mucho más de las regularizaciones que encuentren en el país.

Otra de las consecuencias que trae la dependencia de nuevos actores como donantes de las OSC, en el marco de la CIPD, es que las aleja de su papel en la incidencia política. Si bien en nuestra investigación se señalan algunas estrategias realizadas para seguir acotando tanto al Estado como a los organismos internacionales, sus luchas y campañas están condicionadas. Por ejemplo, muchas OSC mexicanas evidencian un alejamiento de algunos temas, como los cambios en las políticas de comercio, en el alivio de la deuda o en la participación en el debate sobre la eficacia. Se podría afirmar que, con respecto de la fuerza e iniciativas que tenían diversas redes nacionales surgidas en los años noventa, hoy ya no existen y muchas organizaciones incluso han desaparecido.

Asimismo, otro aspecto a destacar es que en México aún no están garantizados algunos elementos necesarios para facilitar una viabilidad institucional de la CIPD, con un marco jurídico adecuado que favorezca, identifique, visibilice y regularice a las OSC y a las ONGD, así como a los gobiernos municipales. La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de abril de 2011, no reconoce a estos actores en este sentido.

Como contrapartida a estos retos, encontramos algunos elementos para subrayar como positivos: el amplio abanico de ONGD internacionales que trabajan en México, y sobre todo la tarea que viene realizando el Observatorio de CIPD del Instituto Mora, como un centro que cumple un rol multifuncional, que monitorea y anima la acción pública (gubernamental y de varios actores), que produce información y conocimiento sobre el tema y acompaña a los actores en la toma de decisiones, es un instrumento de gobernanza que, desde

una institución académica, se proyecta al territorio. Es igualmente un espacio que alberga experiencias, datos, información y acumula aprendizajes que difunde en el territorio.

En el trabajo de campo realizado en México, las organizaciones entrevistadas no tienen una posición tomada en los términos que se plantean en los foros internacionales, respecto de la ayuda, pero eso no invalida que discutan en otras instancias (universidades, gobiernos, agencias de cooperación). Las organizaciones internacionales con presencia en México entrevistadas para nuestra investigación, señalaron precisamente que no hay coincidencia entre lo discutido en los foros internacionales por el CAD y ONGD y las organizaciones locales. Los acuerdos y los análisis en torno a la eficacia de sus intervenciones se logran alrededor de los proyectos que se llevan de manera conjunta. Todas reconocen que hay temas de la agenda que se han transversalizado.

Si tomamos como referencia el recorrido y evolución del concepto de “desarrollo” en el marco de las mismas Teorías del Desarrollo y lo vinculamos con las posiciones tomadas por las OSC y las ONGD en los debates y con la manifestación de los enfoques descritos en las OSC estudiadas, podemos hacer las siguientes reflexiones: si bien ya no quedan dudas sobre los referentes para concebir al desarrollo como ampliación de las libertades y capacidades de la gente en función de aumentar su bienestar (y en general toda la influencia que tuvo la teoría del desarrollo humano, sostenible, local y sus diferentes adjetivaciones), la multidimensionalidad del concepto de desarrollo queda acotada en sus enfoques y en las estrategias desarrolladas.

Pareciera que cada OSC se dedica a espacios específicos dentro de los procesos de desarrollo (comunitario, rural, local) y en algunos

casos pierde de vista las escalas globales y nacionales, que deben ser articuladas dentro de estrategias más amplias para poder lograr un mayor impacto en el desarrollo. No obstante lo local, o lo más próximo a las necesidades de la gente, es el territorio más adecuado para poder incidir, no hay que perder de vista los procesos globales que condicionan las relaciones de interdependencia, para bien o para mal, de los seres humanos. En tanto, los Estados-Nación continúan constituyendo una realidad importante para condicionar aspectos de los procesos de desarrollo, por eso la articulación entre las distintas escalas da pie a procesos que evidencian estrategias económicas y sociales bien complejas, que se requiere tener en cuenta.

Las OSC manifiestan la necesidad de construir “otra idea de desarrollo”. Sin embargo, y como hemos visto tanto en el debate alrededor del tema (a nivel internacional y nacional) como en los resultados de nuestro trabajo de campo, se percibe aún una cierta ambigüedad retórica y sobre todo acotada a algunas dimensiones. Una de las dimensiones ausente es la económica, y si bien las organizaciones la abordan en términos de economía social y popular, casi no es discutida ni es relacionada con la política macroeconómica y con los procesos de crecimiento económico y distribución de la riqueza. Consideramos que a la hora de valorar su incidencia en el desarrollo, muchas OSC en México no prestan suficiente atención a los cimientos económicos para el sustento, los derechos de los trabajadores y, por ejemplo, la funcionalidad del sector económico informal al formal, desligándose de la política económica. Del mismo modo, la relación con el sector empresarial y las alianzas que configuren permitirían realizar proyectos a mayor escala y con mayor sustentabilidad en el tiempo. Es muy incipiente aún el trabajo en torno a la Responsabilidad Social Empresarial

y a los enfoques que las OSC podrían transmitir al sector para mejorar sus prácticas.

Los enfoques o la idea de desarrollo, así como sus reflexiones en torno a éste, tomados como referencia por las OSC, son en mayor o menor medida tanto prescriptivos como descriptivos, de acuerdo con nuestras referencias teóricas. Los valores de las propias organizaciones, así como la misión trazada, les hacen tener determinados enfoques que se vinculan e impregnan las prácticas de sus intervenciones. A la vez, el contacto con el territorio y la propia experiencia afectan sus conocimientos y condicionan sus enfoques.

Paradójicamente, en cuanto a las estrategias desarrolladas por las OSC en los territorios donde actúan, pudimos observar detalladamente en el apartado de los resultados que éstas son múltiples; en casi todos los casos se alcanzan las metas y objetivos trazados y se obtienen resultados significativos en la comunidad, en los actores y en el territorio. Estas estrategias pueden sintetizarse de manera genérica en: potencializar las capacidades de los individuos, de las organizaciones y de las comunidades; fomentar la participación tanto de las organizaciones como de los actores del territorio; incorporar la sustentabilidad en los procesos de desarrollo; apuntar hacia la equidad de género; generar cohesión social a partir del fomento del empleo.

En el marco de estas estrategias —aunque a veces aparecen como desligadas entre ellas—, el tipo de actividades que desempeñan es variado: promoción del empleo, atención a grupos indígenas, asistencia y promoción de la salud, apoyo a proyectos productivos, mejoramiento de la vivienda, empoderamiento de las mujeres, entre otros. Realizan normalmente monitoreo y evaluación de sus programas y asumen que aún deben generar sus propios instrumentos de medición,

sistematizar más sus prácticas y difundirlas. Reconocen sus fortalezas y sus potencialidades e identifican sus retos para continuar el trabajo, así como los aprendizajes generados.

De manera paralela se ha ido conjugando la formación de los sujetos implicados en los proyectos y en los procesos estudiados. Las organizaciones combinan la promoción de sus proyectos en el territorio con la oportunidad que brindan a sus miembros de capacitarse, favoreciendo el aprendizaje colectivo. Esto significa promover la autosuficiencia individual y de grupo e impulsar la participación en procesos democráticos. De esta manera, la formación (moral, ciudadana, ambiental, para la participación, para ejercer los derechos, entre otros aspectos) representa una estrategia de fortalecimiento individual, de grupo y organizativo.

Es de particular interés observar que los entrevistados afirman que el aprendizaje se construye en el proceso y que es un valor en sí mismo. En muchos casos, reconocen que la capacitación formal conlleva sus retos e identifican las dimensiones que tienen que reforzar para afrontar los puntos débiles, tanto en los aspectos administrativos como técnicos y en términos de motivación, relación y comunicación.

La planeación estratégica aparece como un proceso de decisión orientado a la participación en el poder de todos los miembros para trazarse un camino por donde transitar durante la ejecución y el acompañamiento de los proyectos. Esto favorece el doble fortalecimiento tanto organizativo como individual y territorial, lo cual se manifiesta en la intención de las osc de evaluar el impacto de sus intervenciones y en la responsabilidad por los resultados que generan.

El objetivo de co-operar (interna y externamente) cumple el ciclo descrito en nuestro párrafo teórico de la doble cooperación. Asimismo, expresa en sus acciones el valor democrático (como mutualidad, solidaridad, colaboración y reciprocidad) y otorga centralidad a la persona (respeto

hacia el otro, tolerancia, aceptación y valoración de las diversidades). Estos valores conducen a la expresión implícita del valor de la participación y la cooperación democráticas como prácticas que hay que promover entre los beneficiarios. La misión, la visión y la razón social de las organizaciones dan cuenta de manera objetiva y pragmática de los objetivos que apuntan hacia la utopía de construir una sociedad mejor basada en valores de dignidad y justicia. Los entrevistados comparten estos valores y, a través de sus prácticas, favorecen procesos que buscan una mayor autonomía, superando actitudes “asistencialistas”.

Compartir valores y creencias en la vida cotidiana estimula el capital social y facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo, tal y como hemos descrito en nuestros referentes conceptuales. Nuestras reflexiones al observar los resultados de la investigación abonan estas precisiones teóricas.

Las intervenciones realizadas por las OSC y ONG en los territorios producen ciertamente generación de capital social, ya que evidencian efectos tanto en los individuos como en las organizaciones, en los beneficiarios y en el territorio. Las redes y los aprendizajes aumentan la generación de capacidades (individuales y territoriales) y la expansión de libertades. La producción de bienes colectivos, tales como educación, salud e infraestructura, es otro de los efectos evidenciados. En este sentido, el “valor de la confianza”, promovido por la cooperación para el desarrollo y por las organizaciones ejecutoras, fluye en el territorio a través del capital relacional y sinérgico originado por pertenencia y por experimentación. Así, a través de las redes y del trabajo en grupo, se favorece el acceso y la difusión de conocimientos.

Las OSC actúan como motores de difusión y coordinación entre los actores que pertenecen a la comunidad (identidad por pertenencia) y

los que llegan desde afuera (capital social por experimentación), en primera instancia, suscitando confianza entre sujetos colectivos y sirviendo como puente entre unos y otros. Esto, a la vez, permite romper la autorreferencia que existe en las comunidades, entre familias y grupos cercanos, que en muchos casos podría ser un obstáculo para la generación de capital social. Este tipo de organizaciones casi siempre es más aceptado que la llegada de programas sociales —y sus procedimientos burocráticos—, puesto que con ciertas prácticas se pierde el aspecto relacional y próximo que acompaña siempre las intervenciones de las OSC. Las organizaciones son percibidas como más cercanas, más ideológicamente compatibles con sus problemas, lo que posibilita aumentar la confianza.

Estamos convencidos de que no es posible generalizar hallazgos de una investigación y de que todavía se deben realizar muchos esfuerzos en el marco de la investigación para poder generar conocimiento del sector. Con este trabajo hemos pretendido visibilizar algunas experiencias que consideramos interesantes con el firme propósito de dejar abiertas la reflexión y la discusión sobre los temas propuestos. Tanto la CIPD como los enfoques del desarrollo y sus estrategias llevadas a cabo por OSC y ONG, plantean desafíos que es necesario estudiar para poder mejorar la teoría y la acción con el objetivo último de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones y los territorios.

Asimismo, debemos continuar con una agenda de investigación que dé cuenta de las nuevas modalidades de la cooperación internacional y de los nuevos actores que han surgido como protagonistas y que aún realizan sus acciones sin ser reconocidos oficialmente.

La primera edición de *Debates y prácticas sobre desarrollo y cooperación desde las organizaciones de la sociedad civil* de Prudenzió Óscar Mochi Alemán y Cristina Girardo Pierdominici, editada por el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México se terminó de imprimir el 30 de marzo de 2015 en los talleres de Desarrollo Gráfico Editorial, S.A. de C.V., ubicados en Municipio Libre 175, Nave principal, colonia Portales, delegación Benito Juárez, 03300, México, D.F.

El tiraje consta de 200 ejemplares en papel cultural book HB de 60 gramos los interiores, y en cartulina sulfatada de 14 puntos los forros; tipo de impresión: digital; encuadernación en rústica, cosida y pegada.

En la composición se utilizó la familia tipográfica Minion Pro de 9, 10 y 11 pts. y Myriad Pro de 10, 12, 16 y 24 pts.

Corrección de originales: Adriana Guerrero Tinoco; diseño tipográfico, diagramación y formación, Irma G. González Béjar.

El cuidado de la edición estuvo a cargo del Departamento de Publicaciones del CRIM/UNAM.

