

COLECCIÓN/ESTUDIOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD DE MADRID (CONVOCATORIA 2002)



Estudios de Cooperación al Desarrollo

LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD DE MADRID CONVOCATORIA 2002

LOS PROGRAMAS
DE DESARROLLO
DE LA COMUNIDAD
DE MADRID
(CONVOCATORIA 2002)

Índice

1. CONTEXTO: ORÍGENES DE LA CONVOCATORIA DE PROGRAMAS 2002	13
1.1. El Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2001-2004 y sus principios operativos	15
1.2. La lógica de ofertar subvenciones para la cofinanciación de programas de desarrollo	16
1.3. Las novedades introducidas para la gestión de los programas	17
1.4. Los programas aprobados en 2002	19
2. RESULTADOS OBTENIDOS EN CADA PROGRAMA	21
Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP)	26
Centro de Estudios y Solidaridad con América Latina (CESAL)	29
Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo (CIDEAL)	33
Fundación CODESPA	37
Entreculturas	41
Fundación Desarrollo Sostenido (FUNDESO)	45
Intermón-Oxfam	48
Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo (IPADE)	51
Jóvenes del Tercer Mundo (JTM)	54
Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL)	57
PROSALUS	60
Solidaridad Internacional (S.I.)	65
3. SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS EVALUADOS POR SECTORES	69
4. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL INSTRUMENTO PROGRAMA	81
4.1. Análisis cuantitativo	83
4.2. Análisis cualitativo	87
4.2.1. Comentarios cualitativos sobre el ciclo de gestión del programa	87
4.2.2. Comentarios cualitativos sobre los criterios de evaluación	92
4.3. Conclusiones y recomendaciones	93

© José María Larrú Ramos,
Universidad San Pablo-CEU, Madrid.

© Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación,
Dirección de Cooperación al Desarrollo,
Comunidad de Madrid.

Diseño y Producción: Imán Comunicación S.L.

Impresión:

Depósito Legal:

ISBN:

Índice de abreviaturas

ACPP:	Asamblea de Cooperación por la Paz.
APDES:	Asociación de Promoción y Desarrollo Social.
CESAL:	Centro de Estudios y solidaridad con América Latina.
CIDEAL:	Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo.
CM:	Comunidad de Madrid.
FV:	Fuente de verificación.
FUNDESO:	Fundación Desarrollo Sostenido.
IOV:	Indicador objetivamente verificable.
IPADE:	Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo.
JTM:	Jóvenes del Tercer Mundo.
LB:	Línea de Base.
MPDL:	Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad.
PEA:	Plan Estratégico de Actuación.
PGCD:	Plan General de Cooperación para el Desarrollo.
POA:	Planificación Operativa Anual.
POG:	Planificación Operativa General.
S.A.:	Seguridad Alimentaria.
SEDAPAL:	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima.
S.I.:	Solidaridad Internacional.

1

PRESENTACIÓN

Presentación

Esta primera evaluación de los Programas de Desarrollo de la Comunidad de Madrid es una apuesta de la Consejería de Inmigración y de su Dirección de Cooperación al Desarrollo para seguir mejorando la calidad de la ayuda madrileña.

Para ello, no sólo hemos multiplicado por cuatro desde 2003 el presupuesto de la cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid, si no que también hemos implementado nuevos instrumentos para contribuir a una mayor eficacia de nuestra ayuda.

En 2002, inauguramos un nuevo instrumento de la cooperación madrileña: los programas de desarrollo de tres años. Se aprobaron 12 en dicho año y, desde entonces, hemos apoyado un total de 68 programas de desarrollo. Cada uno incluye la necesidad de realizar una evaluación de resultados a su término.

Cinco años después, tras la finalización completa de los primeros 12 programas y de sus valoraciones correspondientes, podemos presentar este compendio de evaluación. Este proceso ha sido extremadamente participativo y ha conducido a cambios concretos en la manera de concebir la cooperación al desarrollo.

Con este esfuerzo de evaluación conjunta de todos los programas apoyados en 2002, la Comunidad de Madrid busca saber concretamente cómo se ha mejorado la vida de los beneficiarios de su ayuda.

Para nosotros la calidad es igual a resultados a largo plazo. Queremos que la cooperación madrileña tenga un impacto verdadero y sostenido en las vidas de sus beneficiarios, más allá de la duración de los programas.

Con esta publicación la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación, se ha convertido en la primera Administración española que evalúa los resultados de los programas, los publica y difunde.

JAVIER FERNÁNDEZ-LASQUETTY BLANC
Presidente de la Agencia Regional
para la Inmigración y la Cooperación

1

CONTEXTO: ORÍGENES DE LA CONVOCATORIA DE PROGRAMAS

- 1.1. El Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2001-2004 y sus principios operativos
- 1.2. La lógica de ofertar subvenciones para la cofinanciación de programas de desarrollo
- 1.3. Las novedades introducidas para la gestión de los programas
- 1.4. Los programas aprobados en 2002

CONTEXTO: ORÍGENES DE LA CONVOCATORIA DE PROGRAMAS 2002

El objetivo de esta sección es presentar de forma sucinta cuál fue el origen de que la Comunidad de Madrid comenzara a trabajar con el instrumento de programas de desarrollo, no sólo con proyectos como venía haciendo hasta finales de los años noventa. Tras recordar que fue en el contexto del Plan General de Cooperación para el Desarrollo (PGCD) 2001-2004 donde se introdujo esta nueva forma de cooperar, se hace un balance de las ventajas e inconvenientes que tiene trabajar con programas frente a los proyectos y se presentan los datos básicos de los 12 programas que fueron finalmente aprobados en la convocatoria de 2002 y que han sido objeto de evaluación externa a lo largo del año 2006.

1.1. EL PGCD 2001-2004 Y SUS PRINCIPIOS OPERATIVOS

Con la elaboración de este documento estratégico de planificación, la Comunidad de Madrid inició un camino que ha sido continuado con el Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2005-2008 actualmente en vigor y que otras Comunidades Autónomas han comenzado también a realizar en estos últimos años. El PGCD 2001-2004 supuso un avance fundamental, quizá el más importante tras la Ley autonómica de cooperación (Ley 13/1999 de 29 de abril), en la dirección de esta política descentralizada. En el Plan, se exponía con claridad la identidad de la cooperación autonómica madrileña, es decir, cómo entendía la cooperación para el desarrollo y cómo quería hacerla para poder ser más eficaces en la lucha contra la pobreza y más eficientes en la asignación de los recursos asignados a este fin.

La identidad de la cooperación autonómica madrileña quedaba expresada en el epígrafe 3.1. del mencionado Plan en el que se desarrollaban sus “Principios operativos”. Allí se reconoce que éstos suponen un nuevo enfoque de cooperación descentralizada y quedaban resumidos en los siguientes puntos:

- Una cooperación que parta de una toma en consideración de las res-

puestas ya dadas por las poblaciones del Sur.

- Una cooperación basada en el diálogo y la asociación con nuestras contrapartes.

- Una cooperación entendida como proceso, que tome en cuenta la búsqueda efectiva de resultados en los países de destino.

- Una cooperación que potencie la descentralización de acciones y agentes.

- Una cooperación que se apoye en la experiencia acumulada y las capacidades que la Comunidad de Madrid como Región pueda aportar.

Estos principios, en especial el último referido a la experiencia acumulada, orientó una selección geográfica y sectorial con el fin de que la concentración y especialización de la ayuda autonómica pudiera ser más eficiente y causar mayor impacto contra la pobreza. Asimismo, el modelo de entender la cooperación como una estrategia de asociación que promueva la descentralización y cooperación entre diversos agentes, condujo a ampliar los instrumentos que pudieran hacer realidad estos principios operativos. Por ello, el capítulo quinto del PGCD 2001-2004, dedicado a los instrumentos, introdujo –entre otras– la novedad de los programas.

1.2. LA LÓGICA DE OFERTAR SUBVENCIONES PARA LA COFINANCIACIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO

El Plan General definió los programas como *“un conjunto de actividades y procesos de desarrollo que apuntan a la consecución de objetivos a medio y largo plazo”*. Justificaba su existencia porque incentivaba el alcance de objetivos a medio plazo, permitiendo la coordinación de varias asociaciones e implicando a un mayor número de agentes que los tradicionales proyectos. Era lógico que si se quería superar una visión cortoplacista y asistencialista de la cooperación, y se quería orientar a promover procesos de desarrollo –necesariamente más largos que un año que era el alcance temporal de los proyectos– apreciando la consecución de resultados, se introdujera un instrumento plurianual y multidimensional como los programas. En efecto, el Comité de Ayuda al Desarrollo define el programa como un *“conjunto de intervenciones estructuradas para alcanzar objetivos específicos de desarrollo a nivel global, regional, de país o sectorial. Un programa de desarrollo es una intervención de duración limitada que comprende múltiples actividades que pueden abarcar varios sectores, temas y/o zonas geográficas”*¹ (CAD 2002:30). Este enfoque era recogido por el artículo 9 de las bases del régimen de concesión de subvenciones de la CM en el que se definen los programas de desarrollo como *“la intervención integral, estable y progresiva, desarrollada en una zona geográfica prioritaria, cuyas acciones y resultados, perdurables en el tiempo, abordan simultáneamente dos o más sectores de desarrollo, se orientan a la consecución de dos o más objetivos específicos y favorecen especialmente la concentración de la ayuda y el desarrollo de sinergias”*.

¹ Comité de Ayuda al Desarrollo (2002): Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. París. OCDE.

Por lo tanto, la diferencia esencial con los proyectos tradicionales, no residía únicamente en el alcance temporal de la cofinanciación, sino en que el programa consiste en varias acciones **conexas** entre sí. Bien porque se actúa en un mismo sector pero en varias zonas del país o países, o bien porque se realizan –dentro de una misma zona, intervenciones referidas a varios sectores. Lo importante del programa, no es que pretenda tener mayor alcance (normalmente así será) sino que el conjunto de actividades y resultados previstos estén interconectados de forma lógica entre sí.

Uno de los informes externos de evaluación recibidos en el contexto del proceso evaluativo de los programas 2002, distingue de forma interesante entre dos posibles enfoques de programas.

Uno consistiría en un conjunto de intervenciones ligadas entre sí por **incidir sobre el mismo ámbito sectorial**, cuyo valor añadido estriba en abordar los problemas de un mismo sector desde diferentes ángulos técnicos, geográficos y/o institucionales que ofrecen sinergias potenciales entre sí y que el impulso estratégico del programa hace pasar del plano potencial al efectivo. Por ejemplo, varias acciones coherentes sobre el sector salud que apoyen la capacitación de médicos, coordinadores locales de salud, construcción de centros de atención primaria, abastecimiento de medicamentos y formación local en temas básicos de prevención de las principales enfermedades endémicas de la zona.

El otro enfoque sería elaborar un conjunto de intervenciones ligadas entre sí por **incidir sobre el mismo conjunto de beneficiarios**, cuyo valor añadido estriba en abordar los problemas de un mismo grupo de personas desde diferentes ángulos sectoriales que ofrecen sinergias potenciales entre sí. Por ejemplo, acciones en materia de salud, nutrición, educación y abastecimiento de agua, muestran claras externalidades y potenciales sinergias entre sí, aumen-

tando sus efectos si se orientan de forma coherente sobre un mismo conjunto de personas.

Es posible que un programa no responda a ninguno de los modelos descritos más arriba, sino que sea más bien a un conjunto de proyectos (enfoque multi-proyecto) que si bien resultan coherentes individualmente y entre sí, buscan mantenerse informados y aprovechan ocasiones puntuales para apoyarse no respondiendo a una estrategia interrelacionada e integral, ni actuando sobre los mismos beneficiarios, ni conteniendo una intención estratégica de sinergia en su diseño. Como se verá más adelante en este informe, varios de los programas que fueron aprobados en la primera convocatoria de programas por la CM (la de 2002) obedecieron más a este denominado “enfoque multi-proyecto” o fueron simplemente un proyecto de alcance temporal más amplio.

En definitiva y con las debidas limitaciones en la gestión concreta realizada, el instrumento programas de desarrollo era una necesidad nacida del planteamiento operativo del PGCD 2001-2004. La opción por un desarrollo basado en procesos orientados por resultados, conducía a superar una cooperación dispersa y no especializada originada la aprobación de múltiples proyectos por inconexos. Además, los programas permitían la descentralización y el fortalecimiento de los agentes del Sur y la coordinación entre agentes (especialmente ONGD) que trabajaran en sectores y lugares homogéneos bajo planteamiento estratégicos comunes. Los programas otorgaban mayor peso al seguimiento y evaluación, tanto por su dimensión temporal como por el esfuerzo de diagnóstico previo y vigilancia de las acciones planteadas. Invitaban a la búsqueda de sinergias y complementariedades entre los diversos socios madrileños y, en fin, introducían compromisos plurianuales que reducían la incertidumbre de los agentes que, en el caso de los proyectos, siempre estaba condicionada a la anualidad.

1.3. LAS NOVEDADES INTRODUCIDAS PARA LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS

Es obvio que un instrumento nuevo como eran los programas, exigía novedades en las rutinas de gestión de la cooperación autonómica madrileña. Las principales novedades introducidas para la gestión de los programas fueron las siguientes:

- Inclusión de la posibilidad de cofinanciar programas de desarrollo en la Orden 309/2002 de la Consejería de Asuntos Sociales, reguladora de las subvenciones a ONGD.

- Fijación de un máximo de 2.163.644 euros para la financiación de programas plurianuales de desarrollo.

- Orientación sectorial y geográfica, de acuerdo a lo establecido de forma general en el PGCD 2001-2002 y de forma más detallada en el Plan Anual 2002.

- Respecto a las condiciones de cofinanciación: La Comunidad de Madrid podía financiar un máximo del 75% del coste total del Programa; el porcentaje de Costes Indirectos en los Programas sería como máximo del 10% de la subvención; además, sería necesario que se destinase como mínimo un 1% del coste total de la actuación a gastos de Evaluación externa; el aporte de la ONGD podía ser en efectivo y en elementos valorables pero debía realizarse un mínimo del 5% de la financiación correspondiente a la Comunidad de Madrid procedente de fuentes privadas que se destinaría íntegramente a Costes Directos.

- Las condiciones de acceso de las ONGD solicitantes a la subvención de programas fueron, además de las condiciones generales:

- a) Acreditar documentalmente una antigüedad de, al menos, 5 años desde la inscripción en el Registro de entidades no lucrativas.

Tabla 1.1. Países, ONGD y cuantía de la subvención aprobada.

PAÍS	ONGD	Socios Locales	Subvención €	FECHA FÍN
BOLIVIA	Entreculturas	Fe y Alegría	350.445	ene-05
ECUADOR	CIDEAL	Fundación Paul Rivet	655.000	jul-06
EL SALVADOR	FUNDESO	FUCRIDES	341.181	mar-06
HONDURAS	ACPP	IHDR	531.109	ago-06
MARRUECOS	MPDL	Comuna Rural de Rouadi	450.000	jun-06
MARRUECOS	IPAPE	Association de Développement de Chefchaouen	517.371	jun-06
NICARAGUA	Solidaridad Internacional	Movimiento Comunal Nicaragüense	440.000	feb-06
PERÚ	CESAL	Universidad Católica Sede Sapiientae; Asociación para el Desarrollo Social; Escuela Mayor de Gestión Municipal	620.000	feb-06
PERÚ	INTERMÓN-OXFAM	CCAIJO	721.200	dic-06
PERÚ	PROSALUS	Arariwa; Fe y Alegría; Kausay	400.000	abr-06
R. DOMINICANA	JTM	FUNDASUR	450.000	oct-06
R. DOMINICANA	CODESPA	Instituto Dominicano de Desarrollo Integral	470.000	feb-06
SUMA:			5.946.306	

b) Acreditar documentalmente la experiencia obtenida en acciones de cooperación al desarrollo y disponer de un Plan de Actuación referido a la zona para la que se propone la intervención, aprobado, en todo caso, por la Junta Directiva u órgano de gobierno de la entidad solicitante.

c) Acreditar documentalmente la ejecución de, al menos, 5 acciones de desarrollo aprobadas en convocatorias anteriores de la Comunidad de Madrid, o bien, una financiación global de, al menos, 450.759 euros, procedentes de fondos de la citada Comunidad.

- El plazo de ejecución de los programas de desarrollo será como máximo de 3 años.

- El compromiso plurianual de financiación sería de 3 años como máximo y la cuantía anual comprometida no podrá

superar los 240.400 euros en cada una de las tres anualidades.

En definitiva, la gestión de los programas implicó un ensamblaje de las prioridades geográficas y sectoriales de la CM que realizó –en parte– a través de los Planes Estratégicos de Actuación en algunos de los países prioritarios (El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Mozambique), con las prioridades estratégicas de las ONGD concursantes y las Organizaciones Locales que irían a colaborar con ella².

Por primera vez, todos los socios se enfrentaban a la elaboración de una Línea de Base que identificara claramente con indicadores objetivos cuál era la situación de partida en la zona, sector y actividades concretas sobre los que se iba a intervenir.

² Con posterioridad a la convocatoria de 2002 se pudo contar también con el PEA de Perú.

Tabla 1.2. Sectores de actuación de los programas.

ACPP	CESAL	CIDEAL	CODESPA	Entreculturas	FUNDESO
SALUD (viviendas y S.A.)	SANEAMIENTO (agua)		SALUD (básica)		
EDUCACIÓN	EDUCACIÓN		EDUCACIÓN (deporte)	EDUCACIÓN	
INGRESOS (microempresa)	INGRESOS (microempresa)	INGRESOS (microempresa)	INGRESOS (microempresa)		INGRESOS (capacit. Agrícola e invernaderos)
COMUNICACIONES (infraestructuras)					
Fortalecimiento de ONGDs	Fortalecimiento de la Admón. Local	Sociedad civil	Sociedad civil		Sociedad civil
Intermón-Oxfam	IPAPE	JTM	MPDL	PROSALUS	S. I.
SANEAMIENTO (agua, riego)				S.A. (agua, capacitaciones, botiquines)	SANEAMIENTO (agua, higiene)
	EDUCACIÓN (escuelas, Alfabetización de mujeres)	EDUCACIÓN (agua, Alfabetización de adultos)			
INGRESOS (diversidad productiva)		INGRESOS (microempresa)	INGRESOS (diversificación productiva)	INGRESOS (capacitación agrícola e invernaderos)	INGRESOS
Concertación social		Sociedad civil	Sociedad civil	Sociedad civil	Sociedad civil

Además, tras la elaboración de la Línea de Base, había que realizar la Programación Operativa General (POG) y anualmente una Planificación Operativa Anual (POA).

El ciclo del programa se cerraba con una evaluación externa que para muchas entidades era también una novedad, al tener que decidir los términos de referencia, negociar intereses y enfoques, elegir evaluadores y presentar los informes de evaluación que aquí se resumen y comentan.

Por último, desde 2002, se comenzó a contar con expertos locales en algunos países (El Salvador en 2002; Nicaragua, República Dominicana y Honduras en 2003; Perú en 2005) se empezó a contar con expertos locales que la CM destinaba con el fin de tener un seguimiento de las acciones más cercano, servir de coordinación de agentes en las zonas e intervenciones prioritarias de la CM y

ofrecer apoyo y asistencia técnica a las instituciones socias que lo requirieran.

1.4. LOS PROGRAMAS APROBADOS EN 2002

Tras el proceso de convocatoria, recepción y valoración de las propuestas de las ONGD, finalmente se aprobaron 12 programas cuyos datos principales se recogen en las **Tablas 1.1.** y **1.2.**

Como se aprecia en la **Tabla 1.1.**, se financiaron programas en ocho países (todos ellos prioritarios según el PGCD 2001-2004) por un monto total cercano a los seis millones de euros. Todos los programas tenían una duración prevista de tres años, a excepción del de Entreculturas que fue de dos.

La **Tabla 1.2.** refleja cierta convergencia de las propuestas en los sectores relacionados con la salud y el saneamiento bási-

cos, la educación, la capacitación para la diversificación productiva, los microcréditos y microempresas como medios para aumentar los ingresos y el fortalecimiento institucional, bien sea de las organizaciones locales con las que se cooperaba o de administraciones descentralizadas.

Una vez presentado el contexto y las principales características de los programas que han sido evaluados, en el capítulo siguiente se muestra un resumen de los resultados (o productos cuando no ha sido posible identificar los resultados) de cada uno de ellos.

2

RESULTADOS OBTENIDOS EN CADA PROGRAMA



PROGRAMAS ORDENADOS POR ONGD'S

- ACPP
- CESAL
- CIDEAL
- CODESPA
- Entreculturas
- FUNDESO
- Intermón-Oxfam
- IPADE
- JTM
- MPDL
- PROSALUS
- Solidaridad Internacional

RESULTADOS OBTENIDOS EN CADA PROGRAMA

En este capítulo se muestran los principales resultados identificados por los informes de evaluación externa, no entendidos como actividades completadas, sino como los beneficios recibidos por las personas e instituciones participantes, directos o indirectos. Es decir, aquellos cambios en sus vidas que –previsiblemente– serán mantenidos en el tiempo, una vez que el programa ha terminado. El formato de la ficha-resumen de cada programa es el siguiente: tras el título con el que cada programa se presentó, se ofrece un resumen de los resultados a modo de “titular”. A continuación se detallan los datos básicos de la intervención. En un tercer apartado se sintetiza el contexto donde se actuó, los principales problemas a los que se quiso hacer frente y las soluciones que se adoptaron para afrontarlos. En el cuarto apartado se ofrecen los resultados en mayor detalle, tratando de ilustrarlos con testimonios directos de los beneficiarios, cuando ha sido posible tener este tipo de información. En un quinto epígrafe se presenta el papel de las instituciones que intervinieron. En el sexto y último epígrafe se ofrece un breve panorama de cómo el desarrollo continúa en la zona, sea con el trabajo de las mismas instituciones que protagonizaron el programa o por otros agentes.

Es importante retener que el objetivo principal de las evaluaciones era detectar los resultados propiciados por el programa. Aquí entendemos por **resultados** (*outcomes*) aquellos cambios que se han producido en la vida de los beneficiarios del programa, con independencia

de que éstos se puedan atribuir exclusivamente al programa (que serían los impactos). Esto es importante porque, hasta este ejercicio evaluativo, la CM sólo obtenía información –a través de los informes finales– sobre el grado de cumplimiento de las actividades programadas, es decir,

Tabla 2.1. Algunas características de los informes externos de evaluación.

ONGD	Herramientas		Evaluadores		Pags	Conclusiones	Recomendaciones
	Cuantitativas	Cualitativas	consultora	nº varones/mujeres			
ACPP	no	si	Hasmass Acción SL	4 2 y 2	46	5	11
CESAL	no	si	Rafael Eguiguren y Jordi de Blas	2 2 y 0	34	no vienen aparte	14
CIDEAL	no	si	Gustavo Novillo	1 1 y 0	27	5	5
CODESPA	no	si	Gerencia Global de Proyectos	1 1 y 0	21	9	10
Entreculturas*	si	si	Erik Fernández	1 1 y 0	56	17	17
FUNDESO	no						
Intermón-Oxfam	si	si	Augusto Cavassa	1 1 y 0	65	por criterios	7 (+5 globales sobre CCAIJO)
IPADE	no	si	Juan Melenchón García	1 1 y 0	43	12	14
JTM	si	si	A. Leonardo Mercedes M.	1 1 y 0	40	14	0
MPDL	no	si	DARA	3 1 y 2	96	10	24
PROSALUS	no	si	Marco Villasante Nancy Catacora	2 1 y 1	143	10 generales	10+7+ 6 =23
Solidaridad Internacional	si	si	Monlop (Nicaragua)	2 2 y 0	49	30	13
* doble informe							

Fuente: Informes externos de evaluación.

Tabla 2.2. Herramientas evaluativas utilizadas.

ONGD	A. Documental	Entrevistas	Obs. participante	Focus Group	Encuesta	Taller Ev.	Otras
ACPP	✓	✓	✓				
CESAL	✓	✓				✓	
CIDEAL	✓	✓	✓	✓			
CODESPA	✓	✓		✓			
Entreculturas	✓	✓		✓	✓		
FUNDESO							
Intermón Oxfam	✓		✓				ratio eficiencia organizacional
IPADE	✓	✓					
JTM	✓	✓	✓	✓	✓		
MPDL	✓	✓	✓	✓			
PROSALUS	✓	✓	✓				
Solidaridad Internacional	✓	✓	✓	✓	✓		

Fuente: Informes externos de evaluación.

sobre los **productos** (*outputs*) que lograban realizarse gracias a la cofinanciación. Pero se ignoraba *para qué* había servido realmente esta cooperación, cómo había transformado la vida de los beneficiarios, cuánto malestar se había reducido, en definitiva si se había contribuido –si quiera de forma mínima y parcial– a una reducción en las causas de la pobreza de los beneficiarios, no sólo de sus síntomas exteriores. Esta orientación hacia resultados que superan los productos o grado de cumplimiento de las actividades previstas, ha sido un concepto difícil de transmitir, ya que supone diseñar y formular las intervenciones de una manera novedosa, no concentrándose únicamente en lo que se va a hacer, sino en qué y cómo se quiere transformar la realidad vital de unos beneficiarios que viven en un contexto concreto. Por ello se exigió la creación de una Línea de Base que integrara no sólo un diagnóstico más pormenorizado del entorno donde se iba a intervenir, sino una formulación de indicadores del logro de los objetivos específicos y un sistema de información coherente que pudiera orientar su logro-consecución, comparando la base de datos de antes del programa con los datos obtenidos al finalizar la intervención. Cuando esta formulación ha sido más adecuada, las evaluaciones han podido apreciar -en la

mayoría de los casos sólo cualitativamente- los resultados del programa. En otros casos, sólo ha sido posible verificar de forma externa la información de los productos que ya proporcionaba el informe final presentado por la ONGD.

Como queda reflejado en la **Tabla 2.1.** los evaluadores han utilizado preferentemente herramientas cualitativas (detalladas en la **Tabla 2.2.**). Cuando se han utilizado cuantitativas, han sido cuestionarios cuya muestra no garantiza la representatividad del universo y, normalmente, sólo se ha trabajado bajo los estadísticos centrales (promedios), sin otro análisis de la varianza o dispersión. En ningún caso se pudo utilizar la encuesta de la línea de base para ser reproducida sobre los mismos entrevistados, a pesar de que en uno de los casos, el evaluador final fue la misma persona que realizó dicha línea de base.

Las ONGD han optado por numerosos tipos de evaluadores. En siete casos se ha contratado a consultores a título individual, mientras que en tres casos fueron consultoras quienes realizaron la misión evaluativa. Ha habido un predominio de evaluadores procedentes de los países de intervención y en cuatro casos han sido españoles. En un caso, se exigió que el evaluador tu-

Tabla 2.3. Costes de las evaluaciones.

PAÍS	Código	ONGD	Coste Evaluación	Coste Total	%
Nicaragua	80/02	Solidaridad Internacional	7.174	759.679	0,94%
Perú	54/02	PROSALUS	7.913	755.567	1,05%
Perú	65/02	CESAL	17.720	934.768	1,90%
Marruecos	63/02	MPDL	6.235	641.525	0,97%
Marruecos	55-02	IPADE	5.225	520.956	1,00%
Ecuador	52/02	CIDEAL	18.231	906.203	2,01%
Bolivia	58/02	ENTRECULTURAS	5.168	546.739	0,95%
R. Dominicana	85/02	JTM	6.640	610.482	1,09%
Honduras	73/02	ACPP	8.802	880.153	1,00%
R. Dominicana	83/02	CODESPA	4.700	799.108	0,59%
El Salvador	86/02	FUNDESO	2.800	473.029	0,59%
Perú	57/02	Intermón	3.045	721.200	0,42%

Fuente: Informes finales de los programas.

viera conocimientos de la lengua indígena de los beneficiarios. De los 19 evaluadores que han intervenido, cinco han sido mujeres y catorce varones. Han producido informes de extensión muy variada que va desde un máximo de 143 páginas a un mínimo 21, sin que esto suponga ningún juicio acerca de la calidad de dichos informes. También hay fuerte dispersión en el número de conclusiones y recomendaciones realizadas. (**Tabla 2.1.**)

Por último, y por lo que se refiere a los costes, la **Tabla 2.3.** muestra cómo el promedio se ha ajustado al 1% del coste del programa. En el caso de CIDEAL, este porcentaje es más elevado ya que se incluyó el desplazamiento de la técnico del país, desde Madrid a Ecuador, para participar en el seminario de puesta en común de las conclusiones y recomendaciones preliminares. En ningún caso se alegó falta de presupuesto para poder llevar a cabo la evaluación.

Programa: Proyecto de desarrollo rural integral destinado a la mejora de la cobertura de las necesidades básicas, condiciones económicas y organización comunitaria de 5.188 habitantes de la Sub-cuenca del río Blanco, departamento de Santa Bárbara – Honduras

Socios locales: Instituto Hondureño de Desarrollo Rural (IHDER)

ONGD madrileña: Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP)

El programa ha permitido aumentar el acceso de agua potable y mejorar el saneamiento en las 8 comunidades de intervención, ha construido dos puentes y 3 Km. de carretera, ha mejorado las infraestructuras educativas y creado 8 negocios que pueden incrementar los ingresos de sus trabajadores. El trabajo compartido en estos 3 años ha fortalecido el tejido organizativo y comunitario de la zona.

FICHA TÉCNICA DEL PROGRAMA

- **Beneficiarios:** 5.188

- **Localización:** 8 comunidades rurales de la subcuenca del río Blanco, departamento de Santa Bárbara – Honduras.

- **Duración:** febrero de 2003 a agosto de 2006.

- **Financiación:**

COMUNIDAD DE MADRID	531.000 €
ACPP	94.000 €
CONTRAPARTES LOCALES	64.000 €
BENEFICIARIOS	191.600 €

CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

El departamento de Santa Bárbara tiene una extensión de 5.024 km² y cuenta con un total de 357.169 habitantes, con una densidad de población de 71,1 hab/km². El 80% de su población es rural y su ingreso per cápita se estima en 485 dólares



anuales lo que convierte al departamento en uno de los más pobres de Honduras. La tasa media de desnutrición es del 47% y la esperanza de vida de 68,8 años, datos por debajo de la media nacional. La población de este departamento carece de servicios sanitarios, ya que solamente existe un hospital para toda la zona y sólo el 22,2% de la población departamental goza de asistencia sanitaria.

Las condiciones de vida de la zona resultan muy precarias existiendo una elevada tasa de analfabetismo y una gran carencia de suministro de agua po-

table e instalaciones higiénico-sanitarias. Además, esta zona fue además profundamente afectada por el paso del huracán Mitch en 1998 que ocasionó pérdidas materiales y humanas importantes de las que aún no se ha recuperado.

Ante esta situación, el IHDER y la ACPP decidieron elaborar una estrategia de intervención integral para la zona que contenía componentes medioambientales, de transferencia tecnológica, de capacitación e inserción laboral, así como iniciativas en vivienda, salud y educación. Para la elaboración de la estrategia se realizó un diagnóstico rural participativo en las comunidades de intervención, determinando las necesidades concretas de cada una, se tuvo en cuenta la experiencia anterior de las organizaciones trabajando en zonas similares del país y se buscó la complementariedad con las políticas locales y regionales.

DETALLE DE LOS RESULTADOS

En la tabla adjunta se puede ver la evaluación externa que ha permitido confirmar algunos objetivos conseguidos.

Los datos aportados por la evaluación no permiten informar sobre los resultados de estas actividades realizadas en la población beneficiaria, pero no se ha percibido ningún efecto perjudicial.

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

La propuesta de este Programa partió del trabajo previo que Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP) y el Instituto Hondureño de Desarrollo Rural (IHDER) venían realizando desde 1995 en Honduras. La idea era ejecutar en el departamento de Santa Bárbara un plan de desarrollo integral similar al que estaban implementando en esos momentos ambas organizaciones en Taulabé

Mejora de la cobertura de las necesidades básicas	
1	Construido un sistema de alcantarillado en El Sauce
2	Reparado el sistema de distribución de agua de La Presa
3	Sustituidas hornos tradicionales por mejorados
4	Constituidos 8 colectivos de saneamiento ambiental
5	Elaborados y distribuidos 1.038 manuales de salud
6	Constituidos 8 comités de saneamiento ambiental para educar en salud
7	Implementados 52 huertos familiares
8	Capacitadas las mujeres en la gestión de los huertos mediante curso de pesticidas y fertilizantes y distribución de 14 manuales en agricultura sostenible
Mejora de las comunicaciones	
9	Construido un puente de tipo hamaca de 96 metros
10	Construidos 3,1 Km. de vía de comunicación
11	Construido otro pequeño puente
Mejora de la educación	
12	Construidos 5 cercos perimetrales en las escuelas comunitarias
13	Construida una cocina/almacén en una de las escuelas
14	Construido un porche comedor de 12 metros cuadrados
15	Construida y equipada una nueva aula en la escuela de El Sauce
16	Reparados los techos de las escuelas de El Sauce y La Ruidosa
17	Distribuido material escolar básico en las escuelas de todas las comunidades
Mejora de las condiciones económicas y de obtención de ingresos	
18	Capacitados 87 agricultores en el cultivo de yuca, frijol y soja mediante dos cursos de pesticidas y fertilizantes y distribución de 30 manuales
19	Instalado un trapiche para el procesamiento de la caña de azúcar en El Ocote, formando a 3 personas
20	Capacitación a las mujeres de La Ruidosa en la producción de lácteos y dotación de la maquinaria productiva
21	Creación de una empresa de transformación de carne de cerdo en La Unión
22	Creación de una industria envasadora de frijol en La Ruidosa
23	Implementación de una piscifactoría en Masicales, con capacitación a 33 personas y entrega de manuales para su explotación
24	Instalados 3 talleres de corte y confección con dotación de dos máquinas de coser y capacitación a grupos de mujeres
Fortalecimiento del nivel organizativo de las comunidades	
25	Se han creados grupos comunales y editado material de apoyo para jornadas de fortalecimiento organizativo en las 8 comunidades

(departamento de Comayagua). Así, se pretendía pasar de la realización de proyectos independientes dentro de una línea de continuidad, a la elaboración de un plan de desarrollo para una zona especialmente deprimida de este departamento: la subcuenca de río Blanco.

EL PROCESO DE DESARROLLO CONTINUÚA

Tanto en la ejecución del Programa financiado por la Comunidad de Madrid en la convocatoria del 2002, como tras su finalización, ACPP y el IDHER han realizado distintas intervenciones con el fin de conseguir un desarrollo real de la

subcuenca del río Blanco. Así, se está consiguiendo: 1) mejorar las condiciones habitacionales de la población local (viviendas –de las cuales 72 ya están terminadas y 50 en proceso de autoconstrucción-, hornillas mejoradas y módulos higiénico-sanitarios principalmente); 2) mejorar las condiciones educativas mediante la construcción y dotación de aulas de educación primaria; 3) reparar y mejorar las infraestructuras de comunicación, como son las carreteras y puentes; y 4) mejorar las condiciones alimenticias y diversificar la economía local, a través de la puesta en marcha de proyectos productivos para pequeñas empresas campesinas de las comunidades.

Programa: Apoyo al desarrollo empresarial, fortalecimiento del empresariado juvenil, mejora de la calidad de la educación primaria e infantil, desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento municipal en los municipios de Comas, Los Olivos y San Martín de Porres (Lima, Perú)

Socios locales: Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS), Asociación de Promoción y Desarrollo Social (APDES), Escuela Mayor de Gestión Municipal (EMGM)
ONGD madrileña: Centro de Estudios y solidaridad con América Latina (CESAL)

El programa ha tenido su impacto más visible y tangible en los ámbitos del fortalecimiento institucional de las contrapartes (objetivo no explícito) y en la mejora de la cobertura de las necesidades básicas a través de la implementación de sistemas condominiales de alcantarillado, donde el impacto ha sido extraordinario en varios aspectos: (i) la mejora sustancial en la calidad de vida los grupos meta, aumento de la capacidad organizativa de la comunidad y de la dignidad de las personas y su percepción frente al resto de la sociedad y (ii) la contribución estratégica a la adopción y replicación del sistema condominial por parte del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL).

FICHA TÉCNICA DEL PROGRAMA

- **Beneficiarios:** 187 familias con desagüe, 45 centros escolares, 569 personas capacitadas en microempresas, 1.025 jóvenes asesorados en sus negocios, 249 negocios fortalecidos y 1.091 trabajadores municipales capacitados.

- **Localización:** municipios de Comas, Los Olivos y San Martín de Porres (Lima, Perú)”.
 - **Duración:** febrero de 2003 a febrero de 2006.

- **Financiación:**

COMUNIDAD DE MADRID	637.000 €
CESAL	46.000 €
CONTRAPARTES LOCALES	69.500 €
BENEFICIARIOS	157.500 €

CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

Los distritos de Comas, Los Olivos y San Martín de Porres pertenecen al denominado Cono Norte de la metrópoli de Lima. Tienen una población de 1.159.315 habitantes que representa en 64% de la población del cono y el 54% de ellos tiene menos de 24 años. El 74% de los mayores de 15 años tiene estudios secundarios. En torno al 70% de la población trabaja en el sector servicios, siendo el porcentaje total de asalariados de casi el 64%. Un 26% de la población ocupada son trabajadores independientes, lo que significa que un alto porcentaje de la población auto-genera su empleo, a pesar de los riesgos y tensiones de un mercado inestable en un contexto de recesión. Los sectores de comercio y servicios -bodegas, restaurantes, peluquerías, farmacias, talleres de mecánica, librerías y ferreterías-

REPÚBLICA DEL PERÚ



dinamizan la economía del Cono Norte, empleando al 68% de la población total en edad de trabajar, mientras que el 11% de la población activa está ocupada en la industria manufacturera. Se estima que el 58% de los empleados de la zona son informales.

Ante esta situación, la Universidad Católica Sedes Sapientiae, que cuenta con un Centro de Asesoría Empresarial (CEASE), elaboró un estudio en el mes de febrero de 2003 que condujo a la selección de los siguientes colectivos como beneficiarios del programa:

- Empresarios del sector de confecciones del Cono Norte;
- Jóvenes interesados en desarrollar su propio negocio del Cono Norte;
- Población en general de los asentamientos humanos "La Libertad Alta" y "Villa Hermosa" de Comas;
- Miembros de las corporaciones municipales de Comas, Los Olivos y San Martín de Porres;
- Personal directivo y docente de centros educativos de primaria e infantil de Comas, Los Olivos y San Martín de Porres.

DETALLE DE LOS RESULTADOS

Atendiendo al informe externo de evaluación, se ha conseguido en todos los objetivos específicos superar las expectativas planificadas, pero merece la pena destacar:

- En el componente de saneamiento, frente a las 132 familias que se iban a beneficiar, se ha logrado que 187 familias de 3 Asentamientos Humanos del distrito de Comas tengan conexión intradomiciliaria de desagüe.
- En el componente educativo, se ha puesto en funcionamiento un Centro de Servicios Educativos (CESED), vinculado a la Universidad Católica Sedes Sapientiae que, frente a los 30 centros de especial, inicial y primaria programados, ha capacitado a docentes y directores de 40 centros de Lima Norte de los distritos de intervención (30 estatales, 5 privados, 5 especiales) y 5 centros de otros distritos de Lima.
- En el componente de generación de ingresos: se han logrado capacitar 412 personas en cursos de gestión y mejora de procesos, frente a los 150 microempresarios previstos, y han participado en las capacitaciones en planta 157 personas, frente a los 80 previstos. Además,

se han logrado realizar 6 encuentros empresariales, se ha asesorado a 18 microempresarios (actividad inicialmente no prevista), se ha organizado 1 feria de carácter nacional e internacional, se han elaborado 2 estudios sobre aspectos económicos de Lima Norte y se ha llevado a cabo 1 misión comercial (actividad inicialmente no prevista).

- Respecto a la parte del Colectivo Integral de Desarrollo (CID), subrayar que se ha orientado a 1.025 jóvenes en creación de negocios y se ha fortalecido 249 negocios de jóvenes emprendedores, además de formar a 96 funcionarios municipales y representantes de instituciones educativas en el trabajo con jóvenes emprendedores.

En el componente de fortalecimiento municipal se ha logrado que frente a los 180 que se había previsto capacitar en las municipalidades de Los Olivos y Comas, se hayan capacitado a 1091 regidores, responsables, profesionales y trabajadores municipales.

Entre los cambios percibidos se destacan los siguientes:

- La infraestructura de uso común de los asentamientos ha sido el catalizador de una serie de obras de mejora adicionales: muros de contención para evitar derrumbes y mejora de los accesos a los puntos más altos de los asentamientos. En esta línea, se ha conseguido el apoyo del Ministerio de la Vivienda para la realización de obras de mejora y se ha solicitado a la municipalidad de Lima metropolitana la construcción de escaleras.
- Desde el punto de vista social, se ha contribuido a generar una cultura participativa y de responsabilidad comunal, que favorece el surgimiento de nuevos líderes a través de la figura de los delegados y del comité de administración del alcantarillado.
- Se han generado una serie de alianzas estratégicas con la municipalidad dis-

trital de Comas, SEDAPAL (a través de su programa de ampliación de cobertura) y PAS que han permitido la reproducción del sistema condominial en el Lima metropolitana.

- Los pobladores beneficiarios han aprendido un conjunto de comportamientos sanitarios que, convertidos en hábito, contribuirán a reducir las infecciones y enfermedades relacionadas con la falta de unas prácticas higiénicas mínimas.

• En el caso del CEASE, se ha logrado crear una relación con un conjunto de micro y pequeños empresarios (en parte formado a raíz de los jóvenes que salieron de las capacitaciones en manejo de maquinaria textil del primer año del programa, y en parte por los que se han ido acercando al CEASE por la difusión realizada, el "boca a boca" de otros empresarios o la colaboración con las municipalidades) que puede llegar a constituirse en una red o asociación en un futuro próximo. El programa ha permitido que un conjunto de microempresarios hayan podido participar en ferias y misiones comerciales que les han puesto en contacto con mercados no sólo nacionales sino internacionales, a los que, en principio, tendrían vetado el acceso.

- En las municipalidades de Los Olivos y Comas se generó, a pesar de la falta de interés por parte de las autoridades, una interacción entre los cuadros funcionariales medios y los profesionales de la EMGM, que ha permitido el acceso de alguno de ellos al programa URBAL de la Unión Europea.

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

"La UCSS ha demostrado, fundamentalmente durante el último año del programa, una gran capacidad de organización y ejecución de cursos y seminarios para docentes y directores de centros educativos, así como para la preparación

de una feria y una misión comercial y un estudio sobre el sector textil, que la hacen referente del desarrollo económico de este rubro en Lima Norte.

APDES ha demostrado una gran profesionalidad en el desarrollo de las obras de construcción del alcantarillado condominial, así como en la organización social de los pobladores beneficiarios y la puesta en marcha de un sistema de gestión vecinos-SEDAPAL.

Además, ambas instituciones tienen sus sedes en Lima Norte, con lo que facilitan sobremanera el contacto directo con los beneficiarios de sus actividades una vez concluida su intervención” (Informe Final, p. 43-44).

Según el informe de evaluación externa “CESAL ha realizado una excelente labor de supervisión durante la ejecución de las diferentes actividades del programa y ha aportado valor añadido como ente coordinador del proyecto: (i) ha fomentado vínculos entre las diversas instituciones que han ejecutado el programa, (ii) ha facilitado el establecimiento de relaciones entre las contrapartes e instituciones estatales, (iii) ha dado apoyo institucional a las contrapartes ante autoridades peruanas, aumentando así su poder de negociación, y (iv) las contrapartes perciben que también ha contribuido a que el proceso de gestión del programa ganara en transparencia. En este contexto, la figura del Coordinador de Programa ha sido un elemento clave que ha aportado los niveles de neutralidad y objetividad que una iniciativa interinstitucional de esta índole requiere” (p.7). Asimismo, se le recomienda: revisar y actualizar periódicamente el Marco Lógico; construirlo en cascada, uno por cada Objetivo Especí-

fico; diseñar un Sistema Interno de Monitoreo y Seguimiento que permita medir los resultados, no sólo las actividades; incluir en los acuerdos con las contrapartes, cláusulas de cómo se usarán los productos generados y a quién pertenecerán.

EL PROCESO DE DESARROLLO CONTINÚA

En el plan de actuación de CESAL para Lima Norte 2001-2008, se señalan como ámbitos de actuación prioritarios la generación de ingresos, la educación y la infraestructura de saneamiento. En estos tres ámbitos CESAL seguirá apoyándose en la UCSS y APDES como socios estratégicos. En concreto, a corto plazo se ejecutarán en este sentido las siguientes acciones:

- Dentro del programa que la Comunidad de Madrid ha aprobado a CESAL en la convocatoria de 2004 se planean acciones conjuntas con el CEASE para el impulso a un centro formativo y productivo del sector confecciones en el distrito de Independencia, y con el CESED para el desarrollar un trabajo en comprensión lectora y pensamiento lógico matemático en serie de centros educativos de Lima Norte.

- Con el apoyo de la Comunidad Valenciana, CESAL y APDES desarrollarán un proyecto de implementación de un sistema condominial de alcantarillado en 04 asentamientos humanos de Carabayllo colindantes con el distrito de Comas.

Hay que destacar que CESAL mantiene una oficina en Lima con 6 integrantes, de forma que existe una posibilidad real de contacto directo y frecuente con las contrapartes y socios locales.

Programa: Mejora de las condiciones económicas y promoción de la sociedad civil de los sectores emigrantes en el sur andino del Ecuador

Socios locales: Fundación Paul Rivet

ONGD madrileña: Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo (CIDEAL)

El programa ha capacitado a más de 1.200 personas y ha concedido préstamos a más de 450 para que puedan formar su propio negocio (microempresa) y así incrementar sus ingresos. Ha organizado 4 ferias y una red de distribución de productos, aunque en este campo sigue habiendo dificultades. Ha creado, además, 24 bancos comunales para apoyar la producción y diversificación de actividades productivas.

A través del programa se han creado dos nuevas asociaciones de familiares de emigrantes y se han realizado 50 programas de radio y 2 de televisión para ampliar la información sobre la realidad migratoria a España.

FICHA TÉCNICA DEL PROGRAMA

- *Beneficiarios: 1.271*
- *Localización: provincias de Loja, Cañar y Azuay.*
- *Duración: febrero de 2003 a marzo de 2006.*
- *Financiación:*

COMUNIDAD DE MADRID	655.000 €
CIDEAL	35.584 €
CONTRAPARTES LOCALES	209.453 €
BENEFICIARIOS	

CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

Las tres regiones andinas donde se ha intervenido se caracterizan por una fuerte concentración de flujos migratorios hacia España, Estados Unidos o Colombia debido a la falta de oportunidades económicas y productivas. La frontera con Perú y la dolarización de la economía ecuatoriana han generado fuertes descensos en la competi-

tividad de la producción local (concentrada en el café y el ganado) que se ve agravada por la falta de infraestructuras y la mala calidad y conservación de las ya existentes.

Para hacer frente a este empobrecimiento, CIDEAL detectó que ya existían algunas organizaciones incipientes para el fomento del ahorro y acceso al crédito denominados bancos comunales, de carácter solidario. El programa planteó entonces la promoción de los bancos ya existentes y la creación de nuevos, junto con la capacitación en gestión microempresarial para aquellas personas que tuvieran iniciativa y que además tuvieran algún familiar emigrado, con el objetivo de promover el codesarrollo y el envío de remesas con fines productivos. Al mismo tiempo se les trataría de impulsar en la comercialización de sus productos mediante la organización de ferias.

El programa buscó potenciar sus posibles complementariedades con otro programa de CIDEAL cofinanciado por la AECL que dio lugar a lo que hoy se denomina “Centro binacional de integración y desarrollo socio-económico fronterizo Ecuador-Perú”.

DETALLE DE LOS RESULTADOS

Como primer fruto directo del programa, 1.271 personas han sido capacitadas (478 de ellas son jóvenes), siendo el 37% de ellos habitantes de Loja, el 31% de Azuay y el 32% de Cañar.

Además, 453 familias han recibido algún tipo de préstamo de los 24 bancos comunales. El promedio de los créditos ha sido 600\$ con máximos de hasta 1.200\$ cuando se trataba de microempresas artesanales. La mayoría de los créditos se financiaban con aportes del 50% del banco comunal y 50% de remesas o ahorros de familias. Los principales datos de la actividad financiera han sido los siguientes:

Total de créditos 672:

- 344 créditos en Loja con 15 bancos comunales constituidos, que representan el 51,2% del total;

- 176 créditos en Azuay (49 de ellos colectivos, operando 6 bancos comunales) lo que hace un 26,2% del total;

- 152 créditos en Cañar (16 de ellos colectivos en los 3 bancos comunales existentes), que suponen el 22,6% restante.

Respecto a la comercialización de la producción, se han organizado 4 ferias y se ha constituido una red de productores. La estimación del incremento de los ingresos debido al programa se sitúa en torno a un 30% en Loja, un 27% en Azuay y un 19% en Cañar.

Además, "la red de artesanos y artesanas comercializadores cuenta actualmente con dos espacios de exhibición en el CEMUART (centro municipal de artesanía en la ciudad de Cuenca), una muestra permanente de productos en la Casa de Chaguarchimbana (sede de la ONGD local) y un espacio en la vitrina del Ministerio de Industrias, Comercio Exterior Pesca y Competitividad. (MICIP) en Quito".

En relación a la articulación de la sociedad civil para favorecer el codesarrollo



y racionalizar la emigración masiva, se han creado dos nuevos núcleos familiares de emigrantes, se han emitido 50 programas de radio (44 desde Loja y 6 desde Azuay) y han aparecido 7 informativos en la prensa escrita local. En Cañar se editó un documento de sistematización de la experiencia migratoria y se publicaron 7 artículos en prensa escrita. La estimación del impacto se sitúa sobre los 654.000 oyentes. Además, CIDEAL ha elaborado, editado y difundido el libro *Crisis, Migración y Remesas en Ecuador*, obra colectiva redactada por un equipo de destacados especialistas en codesarrollo.

En una encuesta tras finalizar el programa, un 53,37% de las familias entrevistadas afirmaron que consideran que existen más posibilidades de mejorar sus condiciones de vida y que la opción de la emigración ya no es la única posible.

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

La Fundación Paul Rivet, con quien CIDEAL trabaja desde 1999, viene desarrollando en el sur de Ecuador proyectos de fortalecimiento económico y social a través de la creación de microempresas y el apoyo a artesanos y agroproductores independientes, poniendo énfasis en la ca-

pacitación, la comercialización y el microcrédito desde una perspectiva de fortalecimiento organizacional.

Durante la ejecución del programa, el equipo técnico ha estado conformado por técnicos y profesionales de distintas ramas en función de las necesidades del programa (áreas económico-productiva y socio-organizativa). Los asesores locales han estado en permanente contacto con las comunidades de intervención teniendo un papel preponderante en el desarrollo de liderazgos.

En zonas rurales de El Cañar, la Fundación Paul Rivet coordinó actividades conjuntas con la Fundación Nuevos Horizontes. La organización UPML, co-ejecutó el programa en la provincia de Loja.

Cada uno de los componentes del programa en las tres provincias, ha contado con el acompañamiento y asistencia técnica permanentes por parte del personal técnico de CIDEAL en su Delegación de Loja. CIDEAL ha mantenido reuniones de trabajo periódicas con el socio local y las organizaciones colaboradoras (UPML y Nuevos Horizontes), así como con los beneficiarios. Se ha dado un proceso continuo de apoyo al socio local en las tareas de programación, ejecución y evaluación. Desde su sede en Madrid, CIDEAL ha llevado a cabo la coordinación del programa.

Asimismo, desde Madrid se ha editado y difundido el libro "Crisis, Migración y remesas en Ecuador" donde se analizan las realidades de los flujos migratorios entre Ecuador y España desde un enfoque de codesarrollo. Esta publicación pretende ayudar a esclarecer en qué medida y bajo qué condiciones dichos flujos migratorios pueden contribuir al desarrollo de las sociedades de origen y de destino.

Después de finalizado el programa, CIDEAL sigue apoyando la comercialización en España de los productos elaborados por las microempresas.

TESTIMONIOS

Banco Comunitario "Las Orquídeas" de Shaglli, comunidad campesina de la provincia de Azuay:

Del informe de evaluación externa se ha seleccionado el siguiente aspecto como representativo del programa:

"Con el programa, (los beneficiarios) han recibido talleres para manejo de animales menores, ganadería e invernaderos. También recibieron un fondo semilla y ellos iniciaron ahorrando \$ 5 mensuales. Hicieron una gira a Cañar para ver los invernaderos de tomate. El grupo tiene 1 año 4 meses. En el primer año les dieron préstamos individuales: para ganado \$ 300 y para pollos \$ 200. Consideran positivo este apoyo pues les ha permitido incrementar su producción de animales y con ello pagar el crédito recibido. La mayoría ha utilizado el crédito para comprar una vaca que manifiestan que en el mercado llega a valer \$ 450 por lo que toca completar el crédito con el dinero que les envían sus familiares migrantes.

La Tesorera informa que el Banco Comunal lleva 1 año y 4 meses creado. La FUNDACIÓN PAÚL RIVET los inició con unos préstamos que dieron y ellos ahorraron \$ 5 durante un año. Cuando ellos reunieron \$ 400 la FUNDACIÓN PAÚL RIVET les dio \$ 400 de fondo semilla. El número de socios es de 18 y 17 han recibido créditos de un monto promedio de \$ 150 a 200 para actividades como: ganadería, chanchos y papas. El mayor monto a prestar es de \$ 400. El interés es del 2% mensual a 4 meses plazo y se paga en cuotas mensuales. En general, todo es en acuerdo con los socios. Morosidad existe pero sólo de algunos días y hay 0% de incobrables. Para dar un crédito se aprueban las solicitudes, que indican el destino del crédito, en las reuniones de los socios. Aprobada la solicitud se firma una letra de cambio y en un libro se registra el estado de cada socio. Actualmente tienen de capital propio \$ 1,500 y de fondo semilla que les ha dado la FUNDACIÓN PAÚL RIVET un total de \$ 900 (\$ 400 primero, sin intereses; y luego, \$ 500 con el interés del 5% anual).

Actividades que han realizado para capitalizar son: un baile que les dio \$ 218 de ganancia y rifas mensuales que les da \$ 9 de ganancia. Todo el dinero está prestado

La tesorera manifestó haber recibido capacitación en contabilidad y formularios. Reconoce a la Comunidad de Madrid, CIDEAL y la FUNDACIÓN PAÚL RIVET y que el programa les apoya en actividades productivas a través >>

TESTIMONIOS

(Banco Comunitario “Las Orquídeas” de Shaglli, comunidad campesina de la provincia de Azuay)

>> del Banco Comunal complementando con capacitación en mejoramiento de animales y en relaciones humanas. Tenía su esposo fuera del país, pero ya regresó y un cuñado le ha apoyado con su proyecto productivo. Considera que **hay una mejora en su vida porque ahora tiene diversidad de alimentación**. Asistió al Encuentro de Migrantes en Cuenca con 3 socios más de la comunidad y ha escuchado un programa en radio Chaguaruco sobre vivencias de los familiares migrantes y consejos para organizarse, ahorrar, etc. A la pregunta de que si tuviera la oportunidad de migrar lo haría, respondió que no porque **ya puede sobrevivir aquí**.

EL PROCESO DE DESARROLLO CONTINÚA

Esta intervención está siendo reforzada actualmente con la ejecución de un nuevo programa co-financiado a CIDEAL por la Comunidad de Madrid en su convocatoria de 2004, denominado “Mejora de las condiciones económicas y sociales y promoción del liderazgo femenino en comunidades rurales desfavorecidas con alta migración a la Comunidad de Madrid”.

Este programa, cuya intervención en

Ecuador comenzó en marzo de 2006, es una continuidad a las acciones que se han desarrollado con los colectivos beneficiarios de Azuay y Loja. Así, en la provincia de Azuay se están fortaleciendo las empresas comunitarias que han resultado rentables, se está aumentando la capitalización y el ahorro de las comunidades y potenciando el protagonismo de las mujeres en la organización social como ejes de un desarrollo sostenible.

En Loja, este segundo programa tiene como objetivo fortalecer el sistema de micro-financiamiento basado en el ahorro de las familias y de los emigrantes a través de los bancos comunales y potenciando las empresas asociativas viables de carácter productivo, en gran parte, lideradas por mujeres.

Se dirige también a aumentar la capacidad productiva agrícola, mediante sistemas de micro-riego así como a promover el protagonismo activo de las mujeres, especialmente de líderes femeninas jóvenes de las comunidades rurales.

Cabe añadir, asimismo, que desde 2004, CIDEAL está desarrollando en Loja un programa cofinanciado por la AECL, dirigido a la mejora socio-económica de comunidades rurales. A finales de 2006, ha iniciado un convenio cofinanciado por la AECL que se está desarrollando en Cañar y que en 2007 comenzará su actividad en Loja.

Programa: Programa Integral de Desarrollo y Autogestión en los Bateyes del Ingenio Barahona
Socios locales: Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI)
ONGD madrileña: Fundación CODESPA

El programa ha permitido impulsar el desarrollo de la zona mediante acciones educativas, deportivas, sanitarias y de promoción comunitaria, así como la diversificación de las fuentes de ingreso. Se ha creado un fondo rotatorio de crédito de 95.000 €, una fábrica de abono orgánico que produce 650 sacos de abono anuales, un Centro de Abastecimiento Microempresarial como almacén comunitario de mercaderías que reducen los costes de transporte de muchos de los vendedores de la zona y una cocina comunitaria que suministra alimento diario a los 450 cortadores de caña que trabajan durante los 8 meses de cosecha y que da trabajo a 6 personas de forma directa.

FICHA TÉCNICA DEL PROGRAMA

- *Beneficiarios:* 8.400 habitantes de 8 bateyes (comunidades pobres).
- *Localización:* Ingenio (provincia de) Barahona, República Dominicana.
- *Duración:* febrero de 2003 a febrero de 2006.
- *Financiación:*

COMUNIDAD DE MADRID	470.000 €
MPDL	26.400 €
CONTRAPARTES LOCALES	89.200 €
BENEFICIARIOS	260.500 €

CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

“La zona de intervención presenta unas características complejas. Por un lado ha sido tradicionalmente uno de los focos de pobreza más extremos de la República Dominicana, asociados a la explotación estatal de la caña de azúcar que se mantuvo en Barahona durante 40 años, con un Ingenio explotador, a mer-

ced de mafias que importaban mano de obra de la vecina Haití, y con unas operaciones crónicamente deficitarias y sin inversión alguna. Las comunidades, llamadas bateyes, quedaron durante décadas al margen de la administración municipal y sus residentes en un limbo legal pues no eran considerados ni haitianos ni dominicanos. Lo mismo sucedía con la propiedad de la tierra, formalmente del estado, pero constantemente invadida y explotada por campesinos sin tierra, al comprobar que año tras año, el ingenio iba abandonando grandes extensiones de terreno”.

Por otra parte, “un nutrido grupo de instituciones internacionales de desarrollo, preocupadas por la situación de subdesarrollo de estas comunidades comenzó a ejecutar proyectos de ayuda en salud, vivienda, educación, agua y alimentación, creando entre la población una dependencia de entidades donantes que de vez en cuando donaban ropa, comida o medicinas, fomentando la apatía que siempre acompaña al paternalismo”.

El programa detectó estas deficiencias y trabajó desde el principio con un enfoque diferente: no regalar nada, sino

REPÚBLICA DOMINICANA



ofrecer apoyo a aquellas comunidades que se fueran organizando y asumiendo compromisos. Por eso se tomó la decisión de comenzar a trabajar primero en cuatro bateyes y, más tarde, en otros cuatro.

La ocupación básica de los *jefes de hogar* en los bateyes (el varón en el 84% de los casos) es de jornaleros o de *chiriperos* (27,9%), muchas veces en la agricultura y de forma no continuada, lo cual aporta una gran inestabilidad de los ingresos. En segundo lugar, un 16,3% de los que son agricultores, trabajan su minifundio para la supervivencia, y con el mismo porcentaje encontramos *jefes de hogar* trabajadores privados, la mayor parte de ellos en el Ingenio. Los ingresos de las familias son muy limitados y las condiciones de vida en la zona –tradicionalmente abandonada– ofrecen muy pocas oportunidades para salir de una pobreza acumulada mucho tiempo.

Para afrontar esta situación se creó una comisión tripartita de representantes de Codespa como agencia responsable de gestionar los fondos de la CM, el IDDI como socio local ejecutor, y la Fundación Central Barahona (FCB), entidad sin ánimo de lucro del Consorcio Azucarero Central propietario del Ingenio Barahona. El equipo decidió crear un programa que actuara sobre cuatro ámbitos de intervención: microempresas, organización comunitaria, salud y educación. A grandes rasgos, el binomio Codespa-

CM sería responsable de la financiación de los dos primeros y la FCB financiaría los dos últimos, aunque se actuó de forma coordinada durante todo el tiempo de intervención.

DETALLE DE LOS RESULTADOS

El Informe externo de evaluación se centró únicamente en la comprobación de los productos y actividades realizadas por el programa, sin descender al nivel de los resultados propiamente dichos. No obstante, Informe Final remitido por la ONGD (p.24), señala que gracias al componente de educación, se ha conseguido “que las asociaciones de padres y amigos de la escuela se hayan rehabilitado y hayan cobrado un protagonismo que estaba abandonado”. En los colegios dominicanos, las asociaciones de padres y amigos de la escuela tienen un enorme poder de participación y toma de decisiones. Sin embargo, “en los bateyes, estas asociaciones sólo existían de nombre y las reuniones con el personal directivo de la escuela no se producían desde hace años. Por su marginación social (procedencia haitiana), aislamiento geográfico, y bajo nivel cultural, los padres de niños que acuden a los centros de primaria no conocían siquiera sus derechos, ni las reglas de funcionamiento de las escuelas. El programa consiguió en Santo Domingo copias del reglamento de funcionamiento de estas asociaciones, derivado de la Ley de Educación Dominicana, y se realizaron varios talleres informativos, animando a los padres a organizarse de nuevo, elegir nuevas directivas y registrarlas en la Secretaría de Estado (ministerio) de Educación, con una respuesta entusiasta de parte de los padres. De este modo han renacido 8 nuevas asociaciones y han empezado a asumir compromisos y a exigir derechos. Por ejemplo, un grupo de padres de la Asociación de Batey 7 consiguió, a través de una protesta, la expulsión de un profesor que sólo acudía a la escuela los días de pago al final de cada mes para retirar su cheque y no impartía su docencia a los niños”.

En general, “se ha producido un cambio de mentalidad en los microempresarios que han conseguido crédito para sus microempresas y han recibido asistencia técnica del programa para administrar sus negocios, organizar sus inventarios y atender a sus clientes. Además, ahora disponen de un servicio de abastecimiento de mercancías cercano y a precios más económicos. Se ha producido un cambio significativo en la oferta de servicios financieros al detectarse que han desaparecido de la zona los usureros que habitualmente prestaban a los microempresarios a tasas del 20% mensual (240% anual)”.

También se aprecia “un cambio en los patrones de higiene de las madres de niños menores de 5 años, que han producido un descenso drástico de las muertes de niños por deshidratación. Este resultado se ha alcanzado gracias a las charlas y capacitaciones del componente de salud”.

“Se han producido cambios en la forma de divertirse de los jóvenes, con la creación, organización, federación y equipamiento de 8 equipos de béisbol, con su correspondiente uniformado y utilería, que han competido en dos ligas interbateyes, (una de 4 bateyes y otra de 8), con gran asistencia de público e impacto social”.

“Se ha cambiado algo tan intangible como la autoestima de las 195 personas adultas que han completado sus lecciones de alfabetización”.

“También se puede señalar “la mejora en la dignidad de la persona que ha supuesto que un cortador de caña haya mejorado la calidad de su comida gracias a la cocina comunitaria del Ingenio y haya mejorado el trato que le dan las personas que se la reparten, mucho más humano y digno”. “Ha cambiado la mentalidad de los capataces que no permiten que a los campos de caña ingresen menores a trabajar, aunque éstos vengán acompañados de sus padres, como mecanismo de respeto a los derechos infantiles”.

TESTIMONIO

“Los resultados que podemos ofrecer son a menudo pequeños, pues una intervención de 3 años de una ONG no es capaz de romper el subdesarrollo acumulado durante décadas, pero en general, se observa un renacimiento de la esperanza”.

“Ha cambiado la responsabilidad de los maestros de las escuelas públicas, quienes por vez primera y gracias al programa, planificaron el año escolar 2005-2006, definiendo temarios, materias y materiales a utilizar con un calendario, algo que exige la ley educativa dominicana, pero que nunca se había hecho en la zona bateyera”.

En definitiva, “el cambio más significativo es el que ha supuesto cambiar la mentalidad de los administradores del Ingenio Barahona, que han pasado de ser parte del problema, a convertirse en parte de la solución del mismo. Su actitud de apoyo al programa, aunque sin duda alguna puede mejorarse ha sido el resultado de mayor impacto a largo plazo”.

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

El programa ha contado con el apoyo del Ingenio Barahona como principal empresa de la provincia, que aportaba recursos en efectivo y valorizados. Ha apoyado acciones como el arreglo de vías, construcción de pozos, o reparación de canalizaciones de agua. La administración del Ingenio era nueva desde el 2002 y ha estado compuesta por inversores guatemaltecos con experiencia de trabajo social en su país de origen. Sin embargo, se arrastraba la mala imagen asociada a las prácticas semiesclavistas del Ingenio durante décadas, lo que provocaba rechazo en algunos sectores de la población, que desconocía las buenas intenciones de sus nuevos administradores. En cambio, Codespa y el IDDI, cons-

cientes de la conveniencia de tener en la zona al Ingenio como aliado y no como actor pasivo, hicieron una apuesta decidida por trabajar con esta entidad. A la luz de los resultados descritos, esta relación se ha revelado a la larga altamente beneficiosa para la población de la zona.

En el caso concreto del IDDI, Codespa tiene una relación de trabajo de 6 años, en los que han ejecutado de forma conjunta 5 acciones y mantienen dos en ejecución que concluyen en el 2007. La relación de trabajo es tan estrecha que en el 2004, la Junta Directiva del IDDI, compuesta por empresarios y personalidades de la sociedad dominicana, invitó a Codespa a designar una persona para incorporarse a la junta como vocal.

Codespa trabaja en el país desde 1989 y mantiene una oficina permanente desde 1998. El papel realizado por su expatriado "ha sido determinante para la ejecución y para la sostenibilidad de las acciones, pero también para la extracción de datos para los indicadores y de fuentes de verificación como fotografías, listados de asistentes, o entrevistas con los beneficiarios" (p.21).

EL PROCESO DE DESARROLLO CONTINÚA

El principal cambio en el contexto que han experimentado los pobladores de la zona, ha sido la culminación del proceso de privatización del Ingenio Barahona, que pertenece al Estado dominicano, y

cuya operatividad ha sido arrendada por 30 años a los inversionistas del Consorcio Azucarero Central. Este proceso ha sido muy largo y muy traumático. Fue iniciado en 1996 con un primer acuerdo con una empresa de capital francés que se retiró por quiebra técnica, y un segundo acuerdo con los actuales inversionistas de origen guatemalteco que llegaron a Barahona en el 2002. La viabilidad económica del Ingenio Barahona como una empresa rentable ha sido una incógnita hasta los primeros meses del año 2006, en los que por primera vez, se ha conseguido aumentar la producción de azúcar a un nivel que supera las inversiones del año.

Todo indica que después de la excelente zafra (cosecha) del 2006, el Ingenio seguirá funcionando, ampliando su producción y por tanto generando empleo y producción en la zona de forma indefinida. Esto es un cambio esencial pues la tendencia habitual de los Ingenios del Estado dominicano, tras el proceso de privatización mencionado, ha sido la quiebra y el abandono. Es decir, el Ingenio Barahona, la principal empresa de la zona, estuvo a punto de cerrar sus puertas, con el atraso que esto habría supuesto para el pueblo de Barahona, la zona cañera, y el Sur de la República Dominicana. Al no hacerlo, se abre una nueva etapa de esperanza de desarrollo en la región. Esta circunstancia, unida al hecho de que el Ingenio se ha convertido en un socio activo de la Fundación Codespa, ha sido un cambio que ambas organizaciones pretenden ahora perpetuar.

Programa: Programa de dinamización curricular-docente y organización escolar y comunitaria en escuelas populares de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Beni y Pando -Fase II

Socios locales: Fe y Alegría Bolivia

ONGD madrileña: **Entreculturas**

El programa ha permitido dinamizar a todos los miembros de 132 unidades educativas y hacer su organización escolar participativa. Además 41 escuelas ya están siendo gestionadas de forma participativa mediante varias comisiones que implican el diálogo y participación activa de padres, madres, directores, alumnos y profesores.

Las numerosas acciones del programa se están traduciendo en menores tasas de suspensos y un incremento de los alumnos que logran aprobar y pasar de curso.

FICHA TÉCNICA DEL PROGRAMA

- *Beneficiarios: 59.753 directos y 72.112 indirectos entre alumnos, padres y madres, docentes y directores.*

- *Localización: 51 comunidades de 13 municipios de los departamentos de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Beni y Pando.*

- *Duración: enero de 2003 a enero de 2005.*

- *Financiación:*

COMUNIDAD DE MADRID	354.400 €
PROSALUS	17.500 €
CONTRAPARTES LOCALES	178.700 €
BENEFICIARIOS	59.800 €

CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

La educación pública en Bolivia presenta fuertes limitaciones como se puede comprobar por los siguientes datos: una tasa de analfabetismo del 13% (25% en la zona rural); tasas de abandono de casi el 6% y suspensos del 3,5%; el 50% de la población apenas termina los estudios

primarios y los secundarios apenas llegan al 25% (sólo el 10% de la población rural termina secundaria). El promedio nacional de años dedicados al estudio es de 7,4 para la población de más de 19 años (8,2 los varones y 6,6 las mujeres).

La geografía boliviana permite diferenciar tres zonas: la altoandina, los valles interandinos y la semitropical-oriental. La población es indígena en un gran porcentaje, destacando la Aymara, Quechua, Guaraní, Guarayo y Moxeña. Esto implica que la educación nacional necesita invertir en educación bilingüe. Dadas las fuertes limitaciones de la política nacional en este aspecto, Fe y Alegría Bolivia desarrolló desde comienzos de los años noventa el "Currículo Alternativo Popular Intercultural Bilingüe" (CAPIB). El CAPIB busca responder a las necesidades básicas de aprendizaje a partir de la construcción curricular contextualizada y tiene como base diferentes experiencias innovadoras en materia de educación formal y no formal desarrolladas por FYA.

El diagnóstico educativo que se llevó a cabo para formular el programa detectó un fuerte porcentaje de necesidades educativas básicas insatisfechas, educación en lengua no nativa, poca participación comunitaria en la gestión escolar y una



formación de los maestros inadecuada para los desafíos contenidos en un modelo integral de educación.

Frente a estos problemas el programa ha actuado en tres ejes básicos: la dina-

EL CONCEPTO DE NECESIDADES BÁSICAS DE APRENDIZAJE

"Son los procesos dirigidos al aprendizaje de las herramientas y los contenidos necesarios para que los seres humanos puedan desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo".

Cumbre Mundial de Jomtien, 1990

mización curricular que fomente la participación de padres, madres, educadores y educandos; la capacitación y actualización permanente del profesorado, directores y personal administrativo y de servicios; y el fomento de la participación y coordinación de los agentes en la puesta en práctica del proyecto educativo integral que el CAPIB ofrece.

El programa es continuación de una primera fase, también en cofinanciación con la Comunidad de Madrid en 2002, que incluyó a 109 unidades educativas que ahora se refuerzan y se amplían a otras 23 de nuevo ingreso, lo que hace un total de 132 unidades de intervención. Entre ellas, se dio prioridad a 46.

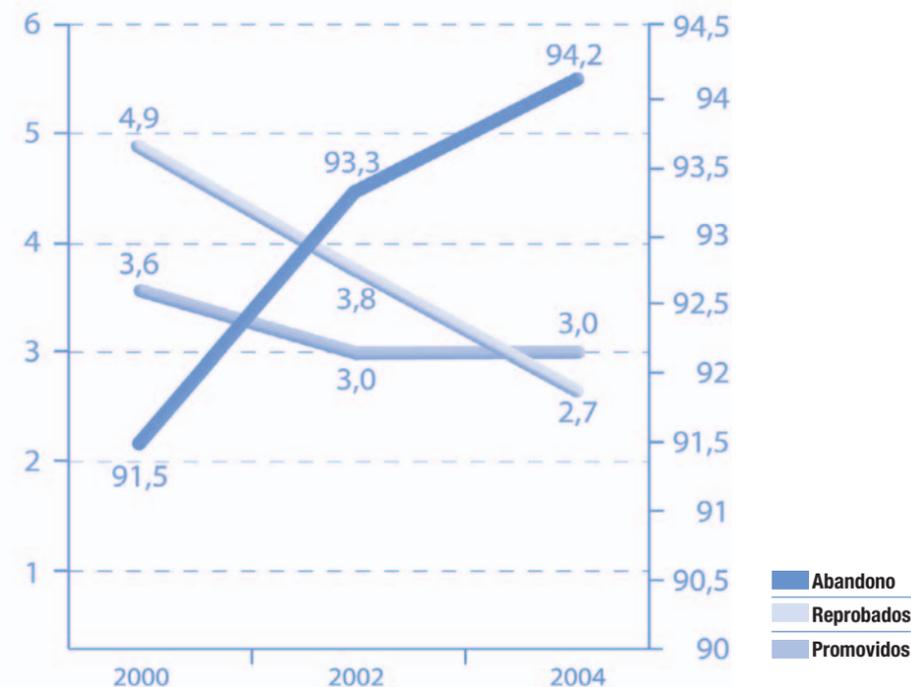
DETALLE DE LOS RESULTADOS

Cinco productos principales se propuso el programa en su formulación.

En primer lugar se quiso que todas las unidades docentes participantes (132) avanzaran en la aplicación efectiva del CAPIB. Esto se ha logrado ya que 92 unidades aplican el CAPIB en 7º y 8º de primaria (84% del total previsto) y el 100% lo hacen entre 1º y 3º de primaria. El 19% de estas unidades (25) tiene el CAPIB en la fase de validación, el 38% (50 unidades docentes) en la de regionalización/experimentación y el 35% (46) en la fase de implementación. Además, se han producido materiales en castellano en las 23 unidades docentes de nueva incorporación, se ha formado a 1.631 maestros y 117 directores en nuevas destrezas y conocimientos. El informe final estima en un 60% los profesores que han sido observados en aula practicando lo transmitido en las capacitaciones.

El segundo producto pretendió lograr que 659 maestros y 55 directores fueran formados y aplicaran lo adquirido en la organización escolar comunitaria. La evaluación cuantifica en 815 profesores (un 123% de logro) y en 46 directores (un 84% de lo previsto) formados en organi-

Figura 1. Porcentaje global de indicadores educativos en las 46 UE priorizadas



Fuente: Informe de Evaluación, p.44.

zación escolar comunitaria, creándose en casi todos los centros "comisiones pedagógicas", "consejos de educadores, de educandos, de padres" y "consejo mixto" y practicando la "hora pedagógica" (un día de clase al mes para que los profesores planifiquen de forma coordinada las acciones de grado, ciclo o todo el centro) que exige el CAPIB.

El tercer producto se centra en el papel activo de los padres y madres en la educación de sus hijos. Las 132 unidades educativas en las que se ha trabajado cuentan con su consejo escolar de padres (lo que la Ley 1575 de reforma educativa denomina Juntas Escolares y exige de forma obligada). La evaluación ha detectado cómo existen amplias acciones formativas (64 en total) para padres y madres (alcance global de 21.000 padres en las 132 unidades de intervención), que la implicación de los padres es detectada por los profesores como en aumento, pero que disminuye a medida que crece el tiempo del alumno en el centro y que se centra casi exclusivamente en las madres.

El cuarto producto pretendió avanzar en la disponibilidad de Proyectos Educativos de Unidad gestada de forma participativa. La evaluación ha encontrado que 123 unidades (93%) disponen de dicho documento. 31 centros (el 23%) lo tienen implementado en más tres cuartas partes y 23 (17%) entre la mitad y las tres cuartas partes.

El quinto producto ha sido la elaboración del "Manual de Gestión Educativa" a implantar en los centros y que consta de seis módulos temáticos que recogen las líneas fundamentales de la política y gestión educativa de Fe y Alegría. Todos los directores y profesores han recibido un ejemplar de dicho manual.

Por lo que se refiere a los resultados, entendidos como cambios sostenibles en los ratios educativos, la Figura 1 muestra éxitos conseguidos en las 46 unidades priorizadas al incrementarse la ratio de aprobados (promovidos) y descender la de suspensos (reprobados). Estas mejoras no deben atribuirse de forma exclusiva al programa, pero la evaluación realizada permite aceptar que sí

TESTIMONIO

Los materiales educativos elaborados por el programa para los docentes *“facilitan mucho nuestra labor, están muy bien pensados y disminuyen las confusiones generadas con la reforma educativa”*

(p.23 del Informe de evaluación)

ha contribuido a ello en alguna medida, aún desconocida (que serían los impactos del programa).

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

Fe y Alegría es un Movimiento de Educación Popular Integral constituida con el objetivo de prestar servicios educativos para el desarrollo social, optando por los sectores populares menos favorecidos. Fe y Alegría tiene presencia en Bolivia desde la década de los años sesenta. Su presencia a nivel nacional le permite desarrollar acciones en el campo de la educación formal y educación alternativa, y beneficiar principalmente a poblaciones suburbanas y rurales. Desarrolla sus actividades en el marco de un convenio suscrito con el Estado boliviano.

Entreculturas Fe y Alegría es una fundación confesional ligada a la Compañía de Jesús que cree que educar es dar oportunidades. En el programa sirvió de enlace entre Fe y Alegría Bolivia y la Comunidad de Madrid, siendo la responsable de la gestión financiera de los fondos subvencionados y presentando a la Comunidad los informes pertinentes. Al ser este programa el único que

tuvo un periodo de ejecución de dos años, la evaluación externa ya se realizó en 2005. Hay que destacar que Entreculturas se incorporó de forma activa y desinteresada al proceso conjunto de evaluaciones durante 2006 y que realizó un informe de evaluación complementario al ejecutado en 2005, teniendo en cuenta los intereses expresados por la Comunidad de Madrid.

EL PROCESO DE DESARROLLO CONTINÚA

Tras sentar las bases de una gestión educativa centrada en los actores, se han generado aprendizajes que potencian la sostenibilidad del proyecto. La cultura de organización participativa está instaurada y por lo tanto se le debe dar continuidad. Se debe seguir trabajando fortaleciendo el trabajo, principalmente en la zona de Cochabamba. Varias unidades educativas piden allí ingresar en la experiencia para ser favorecidas con formación permanente y el material producido.

En las unidades educativas en donde la comunidad escolar ya está fortalecida, como es el caso de los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Beni, se debe motivar permanente para que no se pierda el verdadero sentido de lo que es la organización y la participación.

La Comunidad de Madrid, Entreculturas y su socio en Bolivia siguen manteniendo su compromiso por la educación de las poblaciones vulnerables, extendiendo en la actualidad su colaboración a zonas rurales más marginales.

Programa: Generación de alternativas económicas para pequeños productores agrícolas y fortalecimiento de la sociedad civil rural en tres departamentos de El Salvador
Socios locales: Fundación Cristiana para el Desarrollo (FUCRIDES)
ONGD madrileña: **Fundación Desarrollo Sostenido (FUNDESO)**

El programa ha permitido la construcción de dos Centros para el Desarrollo de la Producción Hortícola en Invernaderos, la capacitación técnica de 120 agricultores y la creación de microempresas agrícolas junto a un programa de formación laboral.

FICHA TÉCNICA DEL PROGRAMA

- *Beneficiarios:* de las 75 familias previstas, finalmente se benefició a 61.

- *Localización:* departamentos de Cabañas, Chalatenango y San Miguel en El Salvador.

- *Duración:* marzo de 2003 a marzo de 2006.

- *Financiación:*

COMUNIDAD DE MADRID	270.000 €
FUNDESO	18.600 €
CONTRAPARTES LOCALES	32.200 €
BENEFICIARIOS	1.700 €

CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

El Programa aborda el problema de la seguridad alimentaria y la escasa productividad agrícola en El Salvador, un país en donde las condiciones óptimas para el cultivo de determinadas especies (como las hortalizas) están dadas, pero cuya población presenta graves problemas de nutrición y de inseguridad alimentaria por la poca diversificación de la dieta.

Se plantearon dos objetivos principales: por un lado, mejorar las condiciones económicas de la población y su capacidad de generación de ingresos a través de la construcción de invernaderos que se convirtieran en centros productivos y distributivos de nuevos alimentos y, por otro, promover la sociedad civil rural. El Programa ha contado con el apoyo y asesoría del Instituto Tecnológico de Desarrollo Agrario de la Comunidad de Madrid (ITDA).

DETALLE DE LOS RESULTADOS

El resultado más visible del programa ha sido la construcción y equipamiento de dos *Centros para el Desarrollo de la Producción Hortícola en Invernaderos (CDPHI)*. El primero, levantado en el cantón de Santa Marta, departamento de Cabañas. En él se ha capacitado a 20 jóvenes en técnicas de cultivo productivo que les permita aumentar sus ingresos mediante la venta de los productos cultivados en invernadero. El Centro se ha convertido en referencia en los cinco municipios colindantes, de donde acuden numerosos agricultores a conocer la experiencia y adherirse a ella.



El segundo CDPHI se ha levantado en Chalatenango y ha capacitado de forma directa a 41 beneficiarios en el funcionamiento y conservación del invernadero y en técnicas productivas de hortalizas propias de invernadero. Junto a él se ha creado otro pequeño invernadero de tipo artesanal con fines demostrativos y productivos.

Los Centros cuentan con la infraestructura productiva, irrigatoria y didáctica necesaria para su autonomía, así como de personal técnico y auxiliares de campo para la expansión de las capacitaciones.

Las dificultades de puesta en marcha de ambas infraestructuras, impidieron el levantamiento del tercer Centro en el departamento de San Miguel.

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

FUCRIDES es una institución no gubernamental sin fines de lucro, cuyos fines son:

- Promover el desarrollo rural integral de la población rural pobre mediante procesos educativo-formativo, para que de una manera consciente y libre, tiendan a superar el retraso socio-económico en que se encuentran y se convierten en autores de su propio devenir.

- Promover el conocimiento y práctica de los derechos humanos, civiles y los valores éticos y morales en las comunidades con las cuales se trabaja.

- Desarrollar proyectos productivos-demostrativos para capacitar agricultores y para generar ingresos de autogestión institucional.

- Promover la formación de la juventud rural, especialmente de la mujer mediante el establecimiento y operación de formación de jóvenes campesinos(as) utilizando la pedagogía de la alternancia.

FUNDESO es una organización aconfesional, apolítica e independiente que trabaja desde 1995 en proyectos de desarrollo integral y sostenible en América Latina, África y Asia. Su misión es luchar contra la pobreza y la injusticia en el mundo promoviendo el progreso humano, económico y social por medio de programas, que faciliten el desarrollo sostenible de los países en vías de desarrollo, fomentando el papel protagonista de la sociedad civil. Asimismo, Fundeso fomenta en España programas de sensibilización y cauces de participación para que los ciudadanos asuman activamente su responsabilidad frente a las desigualdades que existen en el mundo.

Al buscar el fortalecimiento de la sociedad civil, FUNDESO procura brindar la oportunidad de progresar promoviendo mecanismos de autodesarrollo que no degeneren en dependencia. Fundeso es consciente de que coadyuvar en el ordenado crecimiento de las economías de los pequeños productores tiene un impacto que va más allá del desarrollo económico. Además, entiende que no cabe un verdadero proceso de desarrollo si no se incorpora al mismo al sector empresarial, a sus diversos niveles. Para ello busca potenciar al máximo la responsabilidad social de los empresarios que invierten en los países en vías de desarrollo.

Los programas de desarrollo de FUNDESO se concretan en las siguientes líneas operativas: Desarrollo Productivo (Formación personal, microempresa, desarrollo agropecuario, microcréditos), Desarrollo medioambiental (conservación, biodiversidad, turismo ecológico) e Infraestructuras básicas (: vivienda, salud, agua, electricidad).

EL PROCESO DE DESARROLLO CONTINÚA

“FUCRIDES” está comprometida a seguir trabajando con el Programa para dar continuidad a la acción ejecutada, retomarán aquellos elementos positivos que fueron identificados durante la ejecución de este mismo programa, con afán de potenciarlos y trasladarlos a otras situaciones o proyectos similares. También se pretende canalizar nuevos recursos externos que apoyen proyectos específicos que contribuyan a consolidar los resultados y expandirlos con nuevos beneficiarios en otros municipios de los diferentes departamentos del país” y también indica que tiene previsto que las actividades continúen.

Programa: Mejora de la generación de ingresos y la promoción de la sociedad civil de la población del Distrito de Ccatcca – Quispicanchi

Socios locales: Centro de Capacitación Agroindustrial “Jesús Obrero” (CCAIJO)

ONGD madrileña: Intermón-Oxfam

Según el informe de evaluación “Plan estratégico Institucional del CCAIJO 2001-2005” en el que se incluyó la valoración del programa, tras estos años el CCAIJO ha llegado a ser una organización de incidencia regional, con capacidad de contribuir con propuestas validadas al desarrollo rural. Ha desarrollado un enfoque multisectorial e integrado que ha incidido en el ámbito agropecuario, la alfabetización de adultos y la generación de ingresos.

FICHA TÉCNICA DEL PROGRAMA

- **Beneficiarios:** 2.421 familias de 20 comunidades.

- **Localización:** distrito de Ccatcca, provincia de Quispicanchi, departamento de Cuzco, Perú.

- **Duración:** enero de 2003 a diciembre de 2006.

- **Financiación:**

COMUNIDAD DE MADRID	721.200 €
INTERMÓN-OXFAM	51.510 €
CONTRAPARTES LOCALES	180.500 €
BENEFICIARIOS	38.700 €

CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

La evaluación muestra los siguientes datos generales del departamento de Cuzco, que sitúan la zona en un estado muy alto de necesidad de intervención, con ratios básicos por debajo de las medias nacionales. (Cuadro 1.)

El Programa planteó su intervención desde cuatro ámbitos:

- la sensibilización y concienciación, con el objeto de que los pobladores del distrito de Ccatcca reconozcan con precisión las causas que determinan su situación de pobreza y los medios que requieren para enfrentarla;

- favorecer el incremento de los ingresos económicos de las familias campesinas, mediante la mejora de las condiciones productivas (incremento de la oferta hídrica para riego), facilitando el tránsito de la agricultura hacia la ganadería (como principal actividad económica - productiva) y una mayor y mejor participación en el mercado;

- promover el fortalecimiento de la sociedad civil, mediante la mejora del ejercicio de ciudadanía de la población y la consolidación de sus organizaciones;

- mejorar las relaciones de género al interior de la familia y la comunidad, así como las relaciones humanas entre los individuos, que favorezcan una mayor cohesión social al interior de la familia, comunidad y distrito.

DETALLE DE LOS RESULTADOS

Tal como señala el informe externo de evaluación, “el Proyecto de Ccatcca contaba con una matriz de indicadores debidamente formulados, pero cuyos datos no llegaron a ser levantados en la Línea de Base”, por lo que los resultados que pueden presentarse son las valoraciones subjetivas del evaluador. Este considera, en primer lugar, que “el incremento de la oferta hídrica en la zona, aportada por la construcción de sistemas de riego con aguas de lluvia, represadas en micro presas, permitió explotar el gran potencial ganadero de la zona de intervención. Las campañas de sensibilización y concienciación reforzaron permanentemente en la población el compromiso y la convicción de que se puede salir de la pobreza y que si bien es cierto que se necesita un apoyo externo para iniciar el proceso, en el mediano y largo plazo ésta debe tener un carácter más autónomo. El trabajo realizado con la municipalidad distrital y el Comité de Gestión del Desarrollo de Ccatcca, fue muy importante para institucionalizar la propuesta de desarrollo” (p.19).

En segundo lugar, constata que “para lograr una alta tasa de adopción y réplica de las tecnologías promovidas no se requiere de periodos largos de tiempo para implementarlos... La implementación de un fuerte componente educativo y de capacitación a las organizaciones y autoridades comunales, a los líderes y los pobladores locales a través de promotores campesinos adecuadamente formados, es la que hace posible el impulso de un modelo endógeno, autogestionario y sostenible de una unidad territorial como el distrito y la microcuenca, siendo el modo a través del cual los productores campesinos pueden desarrollarse con menor dependencia de los recursos y servicios subsidiados” (p.23).

Además, “el fortalecimiento de la participación de la población en los espacios de concertación y la formulación de los Presupuestos Participativos mejoraron la relación entre la población y sus autoridades.

Cuadro 1. Indicadores de Desarrollo de Cuzco.

Nota: El Coeficiente de Integración Económica, para una región desarrollada se sitúa por encima de 0.750.

	Nacional	Cuzco
Coeficiente de Integración Económica	0.443	0.251
Integración Laboral: % de la PEA asalariada	52%	22%
Integración Financiera: Colocaciones /PBI	34%	3%
Integración Vial: % de camino asfaltado	24%	8%
Integración Eléctrica: % de viviendas con Electricidad	75%	64%
Integración de Comunicaciones: % de viviendas con Teléfono	54%	12%

Fuente: PNUD – Índice de Desarrollo Humano 2005. Informe de Evaluación, p.10.

des. La experiencia del Comité de Gestión del Desarrollo de Ccatcca se ha convertido en una experiencia exitosa de gobernabilidad local” (p.23).

Por otra parte, “la puesta en funcionamiento de las obras de represa, algunos implementados con un sistema de riego por aspersión y otros mediante riego superficial, propiciaron no sólo un cambio en la vocación productiva de la zona, sino que despertaron el interés de seguir viviendo en la comunidad, al ampliar significativamente la base productiva. Los cambios permitieron mejorar la alimentación de la familia e incluso contar con ciertos excedentes de venta que antes no tenían, según versión de los mismos campesinos entrevistados en Ccatcca” (p.33). Las cinco micro presas que están en funcionamiento tienen una capacidad de 765.000 m3 de agua.

En resumen, el programa ha podido impulsar un “proceso a través del cual se produjeron una secuencia de adopciones tecnológicas por parte de las familias que puede sintetizarse de la siguiente manera:

- Iniciaron con la implementación de sistemas de riego mediante represas de captura de agua de lluvia que, al estar en

REPÚBLICA DEL PERÚ



blos, forestación, prácticas mecánicas de manejo y conservación del suelo) (p.42).

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

El Centro de Capacitación Agroindustrial “Jesús Obrero”- CCAIJO es una asociación civil sin fines de lucro, fundada fundada por la Compañía de Jesús en 1971. El Presupuesto Institucional del período 2001-2005 ascendió a unos tres millones de dólares. Cuenta con un personal conformado por 31 trabajadores, compuesto sobre todo por varones (el personal femenino representa el 23%).

Tiene como ámbito de intervención preferente la provincia de Quispicanchis con un alcance estimado de 15,592 familias (beneficiarios directos un 13% e indirectos del 66% del total de familias residentes). Fuera de Quispicanchis actúan en las otras provincias de la región de Cuzco y en Apurímac.

Tras fuertes dificultades económicas sufridas durante los años 2001-2002, el apoyo de Intermón-Oxfam y la diversificación de fuentes de ingreso más estables, han sido decisivos para afrontar con éxito su Plan Estratégico Institucional 2001-2005 y la nueva etapa 2006-2010.

EL PROCESO DE DESARROLLO CONTINÚA

“El estímulo a la visión microempresarial y de desarrollo de las habilidades de los pobladores rurales, está previsto para una segunda fase donde se espera que pueda orientarse a generar los mecanismos para que sean ellos mismos quienes identifiquen las ineficiencias tecnológicas, gerenciales y organizativas dentro de los diferentes eslabones del negocio agrícola” (p.23).

funcionamiento, fue incentivando nuevas adopciones tecnológicas;

- siguieron con capacitaciones en riego por gravedad y luego fueron invirtiendo hasta adoptar el riego por aspersión;
- lo que a su vez, permitió el cambio en el sistema de producción, una mayor intensificación del uso del suelo, y nuevas adopciones tecnológicas (reordenamiento del espacio familiar, construcción de esta-

Programa: Apoyo a la mejora de la estructura educativa y al fortalecimiento de la sociedad civil del norte de Marruecos
Socios locales: Association de Développement de Chefchaouen
ONGD madrileña: Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo (IPADE)

El programa ha permitido la escolarización de 422 niños y niñas mediante la construcción y equipamiento de cinco nuevas escuelas, y la alfabetización de 119 mujeres que han recibido además clases de sensibilización por parte de cinco profesoras contratadas y formadas particularmente por la intervención.

FICHA TÉCNICA DEL PROGRAMA

- *Beneficiarios:* 422 niños y niñas de entre 6 y 11 años y 354 mujeres que accedieron a cursos de alfabetización.
- *Localización:* Caidato de Jebha, norte de Marruecos.
- *Duración:* marzo de 2003 a junio de 2006.
- *Financiación:*

COMUNIDAD DE MADRID	517.000 €
IPADE	21.459 €
CONTRAPARTE LOCAL (ADL-CHEFCHAOUEN)	35.474 €
BENEFICIARIOS, MINISTERIO EDUCACIÓN, COMUNA RURAL	157.789 €

aldeas) aislados con el objetivo de mejorar el acceso a la enseñanza y la realización de Programas de alfabetización para la mujer con el objetivo de mejorar su nivel educativo y conseguir su inserción socioeconómica en igualdad de condiciones.

El programa se enmarca en el contexto nacional de mejora del acceso de la población rural a la educación básica y de lucha contra el analfabetismo, que es prioritario para la política nacional educa-

CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

La región marroquí de Chefchaouen tiene cifras de pobreza más elevadas que la media nacional, especialmente en las zonas rurales. En esta provincia hay un 97’3% de mujeres analfabetas y, lo que es peor, sólo el 15 % de las niñas habían sido escolarizadas antes de realizar el programa. En consecuencia, la intervención ha construido cinco escuelas en Douares (o

REINO DE MARRUECOS



TESTIMONIO

“El impacto logrado por la alfabetización a las mujeres queda bien reflejado en el siguiente testimonio de una de ellas: “no se imagina lo que nos alegra poder leer las etiquetas de los alimentos, leer el número del autobús cuando nos desplazamos al zoco y, sobre todo, poder ayudar o saber lo que nuestros hijos hacen en el colegio.”

Informe de evaluación, p.6

tiva. Además el Ministerio de Educación reconoció su poca capacidad para llegar a las zonas tan alejadas de la capital de provincia como están en las que se ha decidido actuar.

DETALLE DE LOS RESULTADOS

El programa, mediante la construcción y equipamiento de cinco nuevas escuelas, ha logrado un alto incremento en la escolarización de los niños y niñas de entre 6 y 11 años en la zona, cuantificándose en un 348,7% al pasar de 121 niños/as antes del programa a 422 una vez finalizado éste. El mantenimiento de estos centros escolares y los sueldos de los maestros recae sobre el Ministerio de Educación marroquí.

SOBRE EL INFORME “ ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN EL NORTE DE MARRUECOS: LA ARTICULACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS PROVINCIAS DE TÁNGER, TETUÁN, CHEFCHAOUEN Y ALHUCEMAS”

Este estudio es el resultado de una iniciativa conjunta que agrupa a diferentes actores interesados en una problemática común. Por una parte, arranca de la iniciativa de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad Autónoma de Madrid, la Fundación IPADE, ONG y por último, el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), que entre sus labores de investigación y difusión viene dedicando desde hace años una especial atención al mundo árabe-musulmán. >>

Además, 354 mujeres han participado en los cursos de alfabetización, aunque sólo 119 han finalizado los tres ciclos formativos (un 6,8% de las 1740 mujeres habitantes, pero lo previsto eran 100). Esto se ha debido a la construcción de las escuelas de forma sucesiva en vez de simultánea. La elección de esta estrategia estuvo condicionada por la lejanía entre las escuelas y el elevado coste de transporte de materiales y seguimiento de las obras.

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

Es reseñable y novedoso el esfuerzo que se ha realizado para tratar de coordinar a las distintas instituciones que se dedican a la lucha contra el analfabetismo. Por un lado, con la administración – en concreto los distintos departamentos del Ministerio de Educación Nacional (delegación de Educación de Chefchaouen y el Secretariado de estado para la alfabetización y educación no formal).

Otros actores claves que gracias al programa se han visto implicados, son las asociaciones locales, con las que se ha colaborado para desarrollar formaciones y materiales didácticos de sensibilización al beneficio de las profesoras de alfabetización.

Es relevante señalar que en el marco de un proyecto complementario a este programa se ha creado una red de estas asociaciones con la que actualmente se está trabajando para coordinar metodología de trabajo, objetivos, prioridades comunes y líneas de actuaciones en el ámbito de la alfabetización.

Gracias a este esfuerzo la relación entre los distintos actores implicados se ha afianzado y ello, además de haber facilitado la buena ejecución del programa, asegura a largo plazo los resultados obtenidos por el mismo.

EL PROCESO DE DESARROLLO CONTINÚA

La evaluación afirma que el componente de acceso está garantizado por el Ministerio de Educación Nacional, pero el de alfabetización y sensibilización de mujeres, no es económicamente sostenible.

IPADE sigue trabajando en la zona mediante la identificación participativa para mejorar la alfabetización de las mujeres rurales de la Provincia de Chefchaouen financiado por la Comunidad de Madrid y ejecutado en 2006. Este proyecto ha permitido realizar un diagnóstico del sector de la alfabetización en la Provincia y destacar prioridades y actuaciones a poner en marcha para lograr una alfabetización de calidad y sostenible. Actualmente IPADE está trabajando con la red de asociaciones de alfabetización de Chefchaouen así como con las administraciones competentes para desarrollar un proyecto que recoge las propuestas de esta identificación. Además, IPADE ha conseguido financiación de la Fundación el Monte para seguir la alfabetización en algunos pueblos del Programa (agermalek y tinouayene) con el fin de fomentar la participación de las mujeres en el desarrollo de su comunidad.

SOBRE EL INFORME “ ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN EL NORTE DE MARRUECOS: LA ARTICULACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS PROVINCIAS DE TÁNGER, TETUÁN, CHEFCHAOUEN Y ALHUCEMAS”

>> La necesidad de un informe como éste viene justificada por la escasez e insuficiencia de estudios que, por un lado, faciliten el conocimiento del tejido asociativo marroquí, en general, y el de las provincias del Norte de Marruecos, en particular, y por otro, orienten tanto a los responsables de la cooperación oficial como a las propias ONG españolas interesadas en trabajar en la zona entablando relaciones de asociación con socios locales marroquíes.

Con una orientación prospectiva, que trata al mismo tiempo de reflejar la evolución histórica del movimiento asociativo marroquí y su situación actual, el informe aspira a proporcionar un instrumento útil de sensibilización, información y movilización para los actores de la cooperación para el desarrollo de España conectados con la realidad marroquí. Asimismo, pretende interesar al conjunto de las asociaciones marroquíes activas en estas provincias y a las asociaciones de inmigrantes marroquíes en España. No menos importante es el interés por atraer la atención de las ONG españolas interesadas en el Norte de Marruecos, así como la de estudiosos y expertos de la realidad marroquí y de las relaciones entre España y Marruecos.

La investigación realizada ha pretendido principalmente:

- Realizar un diagnóstico detallado de las fortalezas, debilidades y oportunidades del tejido asociativo marroquí en el ámbito de las cuatro provincias del Norte de Marruecos seleccionadas.

- Identificar líneas de actuación que contribuyan al fortalecimiento de las asociaciones marroquíes activas en la zona como actores en la consecución del desarrollo integral de la región, desde la perspectiva de los planteamientos de la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid.

- Identificar y evaluar propuestas de proyectos que emanen de asociaciones marroquíes identificadas en el estudio y que tengan potencial de contribuir al desarrollo en las áreas seleccionadas.

Programa: Mejora de las infraestructuras sociales y del nivel de educación y capacitación laboral de las comunidades rurales de la subregión Enriquillo – República Dominicana

Socios locales: Fundación de Apoyo al Suroeste (FUNDASUR)

ONGD madrileña: Jóvenes del Tercer Mundo (JTM)

El programa ha permitido que 42 comunidades mejoren sus condiciones de vida debido a la instalación de 4 sistemas de agua, formación a 47 alfabetizadores que lograron que 842 adultos (449 –el 53,4%– de ellos mujeres) fueran alfabetizados. Además se impartieron 60 cursos de capacitación agraria a 1.265 personas (427 –el 34,6%– de ellas mujeres) y 83 cursos de capacitación laboral a los que acudieron 1.752 personas (1.014 –el 57,8%– de ellas mujeres).

Gracias a las actividades destinadas a la promoción de la sociedad civil, 59 organizaciones han ampliado sus conocimientos sobre desarrollo local, 18 nuevas organizaciones se han incorporado a este proceso de desarrollo y 67 han elaborado planes de trabajo. La organización que actuó como contraparte local también ha logrado fortalecerse y ha sido creada una red en la que participan 29 organizaciones no gubernamentales.

FICHA TÉCNICA DEL PROGRAMA

- **Beneficiarios:** un total de 6.430 directos y 59 beneficiarios institucionales.

- **Localización:** provincias de Bahoruco, Independencia y Barahona, en la subregión de Enriquillo en la República Dominicana.

- **Duración:** de febrero de 2003 a octubre de 2006.

- **Financiación:**

COMUNIDAD DE MADRID	450.000 €
JTM	26.375 €
CONTRAPARTES LOCALES	127.000 €
BENEFICIARIOS	

CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

El contexto y la problemática de la zona de intervención que motivó el programa tiene las siguientes características principales: escasa cobertura de las necesidades básicas, entre las que destacan la carencia o deficiencia en el abastecimiento de agua para todos los usos; la carencia de letrinas adecuadas y mal uso de éstas, que tiene gran influencia en la sanidad familiar y en la transmisión de enfermedades; mal estado de las vías de comunicación; escasez o inexistencia del suministro eléctrico; infraviviendas; deficiencia en la atención sanitaria; niños y niñas sin escolarizar o con escolarización muy deficiente.

Además, existe un fuerte problema de analfabetismo en adultos y jóvenes con

graves dificultades de lecto-escritura, sobre todo en las comunidades rurales.

A esto hay que añadir que el nivel de ingresos de la mayoría de las familias es muy bajo ya que existe poco empleo y el que existe se limita a trabajo temporal. Esto se debe a las restricciones para el desarrollo de actividades distintas a la agricultura más tradicional, influida por la falta de acceso a capital para emprender nuevos negocios. A ello hay que añadir el hecho de que los jóvenes carecen de una formación con enfoque laboral (oficios) que les permita plantear nuevos emprendimientos para satisfacer las necesidades de determinados servicios en el entorno.

Otro problema es la insuficiente promoción de la sociedad civil y bajo capital social. En las Comunidades rurales existen muchas organizaciones de base tipo asociación, pero su estructura, actividades y eficacia para el desarrollo son escasas o nulas. Además, las entidades públicas o privadas especializadas en acciones para el desarrollo, como es el caso de FUNDASUR, tienen dificultades a la hora de coordinarse, lo que conduce a una ineficiente duplicación de esfuerzos.

Dada esta situación el programa se diseñó para trabajar en los ámbitos de la salud y la educación de adultos, el desarrollo productivo y el fortalecimiento de la sociedad civil, de forma integral y coordinada.

DETALLE DE LOS RESULTADOS

Por lo que respecta al primer objetivo específico planteado en el programa sobre la mejora de las necesidades básicas y educativas de la región, las actividades realizadas han permitido que en la actualidad cinco comunidades dispongan de sistemas de acceso a agua potable, gracias a la instalación de 4 nuevas acometidas.

En el terreno educativo, se optó por trabajar sobre el analfabetismo de los



adultos. Para ello se capacitó a 47 formadores que han logrado acceder a 842 adultos, el 53% de ellos mujeres. El 13,6% de los alfabetizados ha podido hacerlo en creole, lengua materna de los haitianos desplazados a la República Dominicana, aspecto éste fuertemente valorado por sus usuarios.

El segundo objetivo específico incidió sobre las condiciones económicas y fuentes de ingreso de las familias. Mediante 60 cursos de capacitación agrícola y 83 cursos en diversos tipos de producción y capacitación laboral, se ha podido alcanzar a 1.752 personas (el 58% de ellas mujeres) que actualmente están en mejores condiciones de poder incrementar sus ingresos monetarios.

Como tercer componente del programa, se consideró necesario el fortalecimiento de la sociedad civil de la región de Enriquillo. Para ello, en primer lugar se procedió a la capacitación y promoción asociativa para el desarrollo local, impartiendo cursos y elaborando planes de trabajo organizacionales. En segundo lugar, FUNDASUR se vio fortalecida mediante el liderazgo que ha tenido que ejercer en el proceso de creación de una red que involucra hasta el momento a 29 ONGs de la zona.

La evaluación externa ha elaborado una encuesta similar a la que utilizó para la elaboración de la Línea de Base. Estas encuestas no son homogéneas ni por

	ANTES (estudio para LB – 2003)	DESPUÉS (2º estudio -2006)
No tiene ninguna fuente de ingresos	35.1%	33.6%
Abastecimiento de agua: - llave propia, pública o embotellada	58.5%	79.5%
Recogida de basuras a la puerta de casa	30.6%	47.3%
Disponen de letrina familiar	48%	60%
Ven perspectivas buenas en el sector agropecuario	21%	29.5%

tanto directamente comparables, con lo que los resultados no deben interpretarse como directamente atribuibles al Programa, pero pueden reflejar aspectos en los que el Programa sí ha contribuido al cambio. Los resultados más sobresalientes de este cuestionario son los siguientes:

Aspectos en los que los encuestados afirman haber mejorado: Capacitación laboral, talleres y cursos: 36.5%; Capacitación agropecuaria: 12.2%; Alfabetización 16%; salud y saneamiento: 10,4%; infraestructuras: 5%; otras: 20%.

Lo más valorado en positivo es la mejora en la vida social, la participación y la educación. En agua y recolección de basura, se cree que se ha empeorado.

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

A través del programa, FUNDASUR ha visto fortalecida su capacidad gerencial al elaborar y poner en marcha su plan estratégico, crear una base de datos y una página web propia. Además ha ejercido un papel de liderazgo para constituir una red de ONGs que aglutina a 29 entidades locales que han profundizado en el diagnóstico de la región Enriquillo,

creando para ello siete grupos de trabajo y un comité permanente para su desarrollo.

Aunque estaba previsto su reconocimiento legal como asociación sin fines de lucro, el cambio legal sucedido en el país en 2005 (Ley 122-05) para su regulación y fomento ha impedido culminar este objetivo, sobre el que se sigue trabajando en la actualidad.

Por su parte, Jóvenes del Tercer Mundo ha actuado como socio coordinador de actividades, como entidad de apoyo al desarrollo organizativo de FUNDASUR y como enlace informativo con la Comunidad de Madrid. Ha proporcionado asistencia técnica a FUNDASUR en la metodología para elaborar su Plan Estratégico Regional, dentro del plan de fortalecimiento de Oficinas de Desarrollo Regional en el que JTM participa dentro de la red europea de desarrollo "Don Bosco Network".

EL PROCESO DE DESARROLLO CONTINÚA

Tanto JTM como FUNDASUR han detectado a lo largo de la ejecución del Programa una debilidad importante: se ha logrado a través de los cursos de capacitación laboral y los cursos agropecuarios formar un número importante de beneficiarios, pero el Programa no preveía mecanismos de acceso al mercado laboral. Por ello se han comprometido a seguir trabajando en la zona, elaborado una nueva propuesta que cuenta con financiación de la AECl para poner en marcha un fondo de microcréditos gestionado por FUNDASUR, cuyos beneficiarios prioritarios serán los y las jóvenes que han recibido capacitación en el marco del Programa de la Comunidad de Madrid. Este fondo se pondrá en funcionamiento a partir del próximo año.

Programa: Mejora de las condiciones económicas y la generación de ingresos de la población de la Comunidad Rural de Rouadi, Alhucemas, fortaleciendo el movimiento asociativo comunitario e institucional

Socios locales: Comuna Rural de Rouadi de Chefchaouen

ONGD madrileña: Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL)

El programa ha permitido expandir la variedad de fuentes de ingresos a través de la introducción del cultivo de la almendra y ha fortalecido el turismo del Parque Nacional de Alhucemas. Además se ha logrado integrar a algunas organizaciones de las comunas en una red para promover de forma conjunta el desarrollo local.

FICHA TÉCNICA DEL PROGRAMA

- **Beneficiarios:** 650 personas y 10 instituciones.

- **Localización:** Comunidad Rural de Rouadi, Alhucemas, Marruecos.

- **Duración:** noviembre de 2002 a de 2006.

- **Financiación:**

COMUNIDAD DE MADRID	450.000 €
MPDL	77.450 €
CONTRAPARTES LOCALES	103.600 €
BENEFICIARIOS	--- €

CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

La provincia de Alhucemas, al norte de Marruecos, es una de las 39 del país y cuenta con el 6% de la población nacional. Alhucemas es también cabeza de la región de Alhucemas, Taunate y Taza, una de las 16 regiones del país.

La comuna rural de Rouadi es una de las 38 comunas que tiene la provincia de

Alhucemas, al Norte del país, y cuenta con 8.092 habitantes, es decir, el 2,05% de la población de la Provincia de Alhucemas. Rouadi tiene 29 *douares* o pedanías.

La dispersión demográfica y el aislamiento geográfico son dos condicionantes externos a tener muy en cuenta a la hora de trabajar en esta provincia. El relieve abrupto del macizo Central de la cadena montañosa del Rif, con cotas de casi 2.500m de altitud, imprime carácter al paisaje y determina los usos del suelo.

La provincia vive fundamentalmente del sector primario: agricultura, ganadería y pesca. La industria está muy poco desarrollada. Tan sólo sobresale un poco el sector agro-alimentario. La agricultura de la zona es fundamentalmente de subsistencia y de secano salvo pequeños huertos orientados hacia el consumo familiar y los mercados locales. El 60% de la población de Rouadi es analfabeta.

Para hacer frente a esta situación, el programa se marcó dos objetivos específicos: mejorar las condiciones económicas de la región y promover un desarrollo de su sociedad civil. Para ello, se propuso:

REINO DE MARRUECOS

1. Mejorar la capacidad de la producción agrícola.

2. Promover la organización y formación de los campesinos dedicados al almendro para la comercialización y mejora del acceso a materiales y equipos para la producción.

3. Potenciar el desarrollo turístico rural en el Parque Nacional de Alhucemas.

4. Promover el diálogo entre las asociaciones existentes en la zona y el gobierno local (comuna rural).

5. Mejorar la capacidad de planificación y gestión de las organizaciones.

6. Fortalecer las organizaciones y redes locales.

“Los resultados se han querido alcanzar a través de múltiples actividades entre las que destacan: campañas de sensibilización, cursos de formación (poda, fertilización y plantación de almendro; horticultura; gestión y atención al turista; guías de montaña; cooperativismo; asociacionismo); la creación/rehabilitación de un sendero peatonal de 30km con señalización

de vallas, balizas y miradores explicativos; y la creación de dípticos, un póster, un CD y una página web para la difusión de los valores del Parque (www.parquenacionalalhucemas.com) y del turismo rural con el fin de que, a medio plazo, el turismo rural alternativo pueda ser un generador de ingresos. Los cursos de formación agraria, el reparto de 250.000 plántones de almendro y la diversificación de cultivos de huerta también pretendían contribuir a la mejora de la productividad agraria. Por último, todo ello se ha deseado hacer con un enfoque de género transversal, siendo muchas veces las mujeres beneficiarias directas de algunos cursos de formación” (p.6 del Informe de evaluación).

DETALLE DE LOS RESULTADOS

La evaluación ha detectado el cumplimiento de las capacitaciones propuestas para fortalecer a la comunidad de Rouadi y la ejecución de las actividades previstas en la agricultura. Pero no existe información sobre los niveles de productividad de los árboles plantados, dado que éstos no producen hasta el tercer año después de su plantación, ni de los ingresos, ni de la absorción de los conocimientos ofrecidos en diversas capacitaciones agrícolas. Se distribuyeron 25.000 plántones de almendro, aunque el índice de supervivencia se ha situado en torno al 50%.

Se creó una cooperativa para la almendra, pero con retraso lo que explica que haya 14 socios en lugar de los 50 previstos, y que no hayan empezado las actividades de comercialización, en el momento de realizar la evaluación.

En el área de turismo rural se ha logrado potenciar el Parque Nacional de Alhucemas, gracias al apoyo del MPDL, pero no hay garantía de que se haya traducido en mayores ingresos para la población. Tampoco hay evidencia que las mujeres formadas tengan ya un nuevo empleo.

Las deficiencias de la Línea de Base (muy general) y el retraso en la ejecución

debido, en parte, al terremoto habido en la zona en febrero de 2004, hacen que los resultados o cambios en la situación de la población sean muy difíciles de apreciar.

El informe de evaluación señala que “el terremoto...tuvo un efecto perverso en el retraso de la ejecución del programa, dado que muchos esfuerzos debieron enfocarse hacia la necesidad inmediata de salvar vidas y a coordinarse con los demás actores recién llegados con motivo de la emergencia humanitaria, tanto internacionales como nacionales”, pero también “produjo efectos imprevistos positivos como que contribuyó a reforzar el compromiso y el fortalecimiento del movimiento asociativo comunitario”.

Un efecto positivo y directo del programa es que se han estrechado los lazos entre la sociedad civil, representada en el movimiento asociativo, y las instituciones. Un ejemplo de ello es que, representantes de dos de las comunas incluidas en el Parque Nacional de Alhucemas, Rouadi, Ait Kamra e Izemouren, se han reunido con la red RODPAL (*Reseau de Associations du Parc National d'Alhucemas*) para identificar necesidades de desarrollo local.

Otro efecto positivo es que alguna asociación de la red RODPAL, como la Asociación Izalfan de Tounil, ya haya recibido fondos tras la elaboración de propuestas de proyectos, algo aprendido en los cursos sobre gestión de proyectos que facilitó el MPDL en el seno de este programa.

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

El MPDL inició su presencia en Marruecos hace casi diez años, a raíz de la respuesta de emergencia a unas fuertes inundaciones en Tetuán. En 1998 se instaló un expatriado en Alhucemas. En 2006, la oficina cuenta con más de 30 personas. El Informe de evaluación da cuenta de que “el mérito de haber reu-

nido a un equipo cohesionado y profesional con división de funciones, empoderando e integrando al personal local, corresponde al Coordinador General actual” (p.26). Teniendo en cuenta que el mayor número de ingresos a escala nacional procede de las remesas de emigrantes y de las actividades generadas por el turismo, el MPDL muy acertadamente ha decidido otorgar un peso específico al Codesarrollo, como actividad capaz de canalizar recursos y a la promoción del Turismo Rural, como actividad generadora de ingresos.

Según el Informe de evaluación “la Comuna rural de Rouadi ha formado parte del Comité de Coordinación, creado bajo el paraguas del Programa financiado por la CM, junto con el MPDL, representado por el Coordinador General, y la Red RODPAL, representada por su Presidente. Los objetivos del Comité de Coordinación eran: 1) integrar a los diferentes agentes que intervienen en este programa; 2) asegurar la coordinación en la realización de las actividades para alcanzar los objetivos previstos. A pesar de la existencia de este comité de programación, creado en noviembre de 2003, lo cierto es que ha habido problemas de comunicación entre la comuna y el MPDL. También los cambios políticos (en septiembre 2003 hubo elecciones locales y cambió el Presidente electo de la comuna) a veces dificultan las relaciones porque es más difícil garantizar la permanencia de la apropiación y hay que trabajársela de nuevo” (p.28).

EL PROCESO DE DESARROLLO CONTINÚA

El programa ha sido como un imán para atraer otros proyectos y programas a la zona. El MPDL ha seguido extendiendo su actividad territorialmente hacia comunas vecinas o profundizando temáticamente en algunos sectores como el turismo rural y el medio ambiente. Actualmente el MPDL está involucrado en 11 proyectos diferentes, siendo este programa el embrión principal de muchos de ellos.

Programa: Seguridad alimentaria en cinco provincias del Cusco (Perú)

Socios locales: Arariwa, Fe y Alegría y Kausay

ONGD madrileña: Prosalus

El programa ha permitido que 38 comunidades estén capacitadas en seguridad alimentaria, hayan diversificado su dieta y aumentado sus ingresos mediante la crianza de animales menores y producción de cultivos andinos y hortalizas, y que organizaciones locales (incluidas de mujeres) participen de forma activa en 4 planes locales de desarrollo en los que ya se reconoce el valor de la seguridad alimentaria y se presupuesta para su atención y promoción.

Además, en otras 30 comunidades, 90 familias cuentan con invernaderos que les ha permitido incrementar sus ingresos, variar su dieta incluyendo hortalizas y frutas, mejorar su salud y crear dos asociaciones de productores que extienden y sostienen la iniciativa. La introducción de la lombricultura en los invernaderos permite un manejo más ecológico de los suelos.

Además, 340 familias disponen de un sistema de agua entubada, en cuya construcción han participado ellos mismos, lo que les facilita su mantenimiento y conservación. Su salud ha mejorado gracias a la instalación de 30 botiquines comunales, con 140 promotores de salud capacitados e impactos sobre las enfermedades diarreicas, e infecciones respiratorias agudas y desnutrición infantil.

FICHA TÉCNICA DEL PROGRAMA

- **Beneficiarios:** 710 familias.

- **Localización:** provincias de Uru-bamba, Calca, Quispicanchis, Canar y Espinar del departamento de Cuzco.

- **Duración:** noviembre de 2002 a septiembre de 2006.

- **Financiación:**

COMUNIDAD DE MADRID	402.000 €
PROSALUS	24.000 €
CONTRAPARTES LOCALES	175.000 €
BENEFICIARIOS	161.000 €

CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

La región de Cuzco es una de las más pobres de Perú, con aproximadamente

un 73% de su población en situación de pobreza o pobreza extrema. Esta se concentra en los niños y niñas, especialmente de las zonas rurales, donde abunda la desnutrición y las enfermedades asociadas a ella. Se estima que el 60% de los menores presentan cuadro de desnutrición que se traduce en muy altas tasas de mortalidad infantil (95 por mil en el área de influencia del programa, muy por encima de la media nacional).

La elevada altitud de la zona (3.500 metros), obliga a un modo de vida en el que no existen infraestructuras básicas como carreteras, electricidad, abastecimiento de agua o saneamiento básico. La gente vive en pequeñas casas muy dispersas entre sí, cultivando patatas. Los niños y niñas recorren grandes distancias para acudir a las escuelas y pasan la mayor parte del tiempo sin sus padres, porque ambos están trabajando en la agricultura o la ganadería de pequeña escala.

Dentro de los numerosos factores que influyen en la pobreza de las familias, merecen destacarse los siguientes que clasificamos en tres grandes grupos: sociodemográficos y económicos, culturales y sanitarios.

a) Factores sociodemográficos y económicos: la baja disponibilidad de alimentos.

Debido a la altura y bajas temperaturas, en la zona sólo se produce de forma natural una variedad de patata que es la base de la dieta de los habitantes. La poca ingesta de otro tipo de alimentos (carne, frutas y hortalizas, por ejemplo) se traduce en carencia de proteínas, minerales y vitaminas, lo que debilita para el trabajo productivo, el rendimiento escolar y aumentan las enfermedades por las bajas defensas naturales.

Las familias viven exclusivamente del monocultivo agrícola y, a veces, alguna pequeña granja con pequeños animales sueltos. Al no disponer de invernaderos ni almacenes adecuados, es muy difícil obtener rendimientos suficientes para poder alimentar a todos los miembros de la familia durante todo el año. Es decir, existe un fuerte problema de inseguridad alimentaria.

La seguridad alimentaria de una familia depende de múltiples factores como el volumen de producción propia, la diversificación de los alimentos, la capacidad para almacenarlos en condiciones salubres y la capacidad para comprar o intercambiar alimentos diferentes y variados. Pero esto no es posible sin una inversión en infraestructuras adecuadas o una mayor formación sobre cómo cultivar nuevos alimentos adaptados a las difíciles condiciones geográficas del altiplano.

Una consecuencia de estas carencias, es una fuerte emigración de los cabeza de familia durante una buena parte del año o la emigración definitiva de los jóvenes.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

“Se entiende por Seguridad Alimentaria la situación en la que todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a alimentos para llevar una vida activa y sana ...”

Cumbre de la Alimentación, Roma, 1996

b) Factores culturales: los hábitos alimentarios.

En la zona de intervención existe escasez de alimentos en las épocas del año en las que no hay cosecha. Además, el consumo de alimentos en las familias es muy poco variado (básicamente patatas y otras féculas) con lo que no se ingieren proteínas ricas y eso provoca déficit alimentario y desnutrición entre los miembros más vulnerables de las familias (mujeres y niñas). Los alimentos ricos en proteínas son reservados sólo para los días festivos o para su venta e intercambio.

c) Factores sanitarios:

Las familias de la zona de intervención no disponen de sistemas de agua hasta sus comunidades y deben abastecerse directamente de los ríos sin ningún control de su calidad y con escasez para su uso higiénico por el esfuerzo que implica llevarla de forma manual hasta los hogares. Además, dentro de las viviendas conviven las personas y los animales domésticos (patos, gallinas, cuyes y perros) con lo que aumentan las enfermedades transmitidas por éstos. El almacenamiento de los alimentos e insumos agrícolas, atrae a roedores y otros animales que aumentan el riesgo de intoxicaciones y envenenamientos, sobre todo de los niños y niñas.

DETALLE DE LOS RESULTADOS

En materia de **seguridad alimentaria**, los resultados más destacables son los siguientes:



Se ha incorporado la problemática en la planificación estratégica de cinco Comités de Desarrollo Distrital y uno Provincial; se destina a seguridad alimentaria partidas del presupuesto participativo de dos municipios (Calca y Urubamba); se ha participado en la elaboración del Plan de Emergencia Infantil 2004-2006 y en el Plan estratégico de Cuzco al 2012. Es clara, pues, la influencia del programa y sus contrapartes en las políticas locales.

Gracias a las capacitaciones, jornadas de sensibilización, festivales gastronómicos, programas de radio y demás accio-

nes de difusión, los beneficiarios expresan alta conciencia de la importancia de la seguridad alimentaria y de su relación con hábitos higiénicos, dieta y uso de agua limpia.

La **diversificación productiva** y la introducción de ganado menor ha mejorado y equilibrado la dieta, estimándose que un 70% de las 320 familias participantes producen hasta 4 nuevas variedades de hortalizas en sus biohuertos y un 56% de las familias han mejorado sus sistemas de crianza de gallinas y cuyes. Aunque no se ha logrado atribuir de forma aislada al programa, las tasas de desnutrición infantil han descendido en un 1,9% y un 3,9% en los dos distritos de actuación de las provincias de Calca y Urubamba.

La instalación de 90 **invernaderos** y dos asociaciones de productores en la provincia de Quispicanchis, además de producir mejoras en la dieta, ha producido resultados inesperados como la inserción de la mujer y los niños dentro de actividades productivas familiares, ya que se han involucrado en el mantenimiento y conservación de los invernaderos (riego, retirada de las malas hierbas, etc.). Merece la pena destacarse la estrecha relación entre las escuelas –donde se instalaban invernaderos demostrativos- y los beneficiarios estudiantes que aprenden ya saberes prácticos para su vida laboral y productiva. Por otra parte, merece una gran valoración las prácticas del trabajo comunitario (minka) y la reciprocidad de trabajo familiar (ayni) que pone de relieve el valor de lo comunitario frente a lo estrictamente individual y privado.

Un factor explicativo clave del éxito ha consistido en la metodología de trabajo empleada, como hace observar el evaluador externo: “Con relación a la presencia de los 140 **promotores de salud** capacitados, se ha constatado el reconocimiento y aceptación de los mismos de modo espontáneo por las familias, fundamentalmente las mujeres, por cinco razones identificadas: primero, el reconocimiento

de que los promotores *cuentan con los conocimientos requeridos* por las familias; segundo, porque los promotores *pertenecen al ámbito de la comunidad* ; tercero, porque el medio de comunicación con ellos es sencillo y en *el idioma* quechua; cuarto, porque los promotores *no discriminan el uso y conocimiento de la medicina tradicional* ; quinto, porque los promotores *visitan periódicamente a las familias en sus hogares* , en especial a las madres gestantes y a los niños en desnutrición” (Informe de evaluación, p.105). Su elección mediante aclamación comunitaria y su vida entre los propios beneficiarios, explica el contacto humano directo y frecuente, no sólo de los promotores de salud sino también del personal técnico de los socios locales que conviven durante semanas dentro de las comunidades, sin limitarse a un trabajo profesional externo. Esta cercanía del factor humano explica gran parte de los logros y sostenibilidad del programa.

La instalación de **sistemas de agua** limpia entubada ha mejorado la salud de los habitantes de las provincias de Canas y Espinar, como muestran los siguientes indicadores de resultados:

Descenso en un 20% de Enfermedades Diarreicas Agudas: _____

Descenso medio del 18,26% en la desnutrición infantil: _____

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

Para la ejecución del programa se ha creado un consorcio de colaboración entre tres organizaciones peruanas (Arariwa, Kausay y Fe y Alegría) con el apoyo de la ONGD Prosalus. Uno de los factores más relevantes y diferenciales de este programa consiste precisamente en haber coordinado el trabajo de tres asociaciones que nunca antes habían cooperado entre sí, gracias al fortalecimiento otorgado por Prosalus. Además cada una poseía una especialidad que aportó al conjunto a modo de ventaja comparativa.

Arariwa es una ONG, fundada hace 20 años, que está especializada en el desarrollo rural de Cuzco. Sus principales actividades las realiza en los campos agropecuario, deforestación e inseguridad alimentaria. Destaca su alto compromiso en la promoción de organizaciones campesinas y su presencia activa en la elaboración de propuestas de políticas locales y regionales sobre los temas de su especialidad. Ha logrado que la problemática de la seguridad alimentaria forme parte de las prioridades en las agendas de los Comités de Desarrollo Distrital de Cuzco.

La Asociación Kausay, trabaja desde 1987 en la capacitación de promotores comunales de salud mediante una metodología participativa y comunitaria. Para la mejora de las condiciones de salud e higiene de las localidades que promueve, elabora sistemas de vigilancia nu-

DISTRITO	2002	2003	2004	2005	2006
EL DESCANSO	151	133	96	47	30
CHECCA	163	130	102	55	35
TODOS	314 (100%)	263	198	102	65 (20%)

%	Checca	Chitibamba Checca	El Descanso	Pichigua	Alto Pichigua
2002	39,8%	54,3%	47,4%	45,9%	32,5%
2005	26,1%	31,8%	22,8%	28,7%	19,2%

Porcentajes de Niños Desnutridos Reportados por los Puestos de Salud.

tricional, construye sistemas de acceso a agua entubada y provee de baterías sanitarias y botiquines comunales.

Por su parte, Fe y Alegría es un reconocido movimiento de educación popular, con 40 años de implantación en el país. Gestiona 65 colegios en barrios urbano-marginales y zonas rurales empobrecidas del Perú (a través de 4 redes rurales que

TESTIMONIOS

“Nosotros antes de que trabajáramos en este lugar con esta institución, ya trabajábamos algunas hortalizas como la cebolla, zanahoria, lechuga y repollo. Ahora con Fe y Alegría ya estamos conociendo la betarraga, la acelga y todas las hortalizas, y además estas plantas son de mucho alimento porque tienen vitaminas, por eso es muy importante este fitotoldo (invernadero) porque todo lo que plantamos está creciendo. Hasta las plantas de la selva están creciendo.”

(Entrevista con comuneros de Patapallpa)

“Bueno para estas 5 familias, la vida ha cambiado bastante porque antes no teníamos estos pastos mejorados, ahora tenemos; antes no teníamos estos ganados mejorados, ahora tenemos, por ahí nos ha cambiado a estas 5 familias.”

(Entrevista a comunero de la comunidad de Sausaya Central)

“Antes tenía un dolor de estómago, mi esposa misma se sentía muy mal. No había ese ánimo de trabajo, nos sentíamos cansados. Pero últimamente el agua que tomamos es limpia y nos hace sentir más tranquilos. Hay más ganas de trabajar así.”

(Entrevista a comunero de la comunidad de Killihuara)

agrupa un total de 96 escuelas). Su oferta educativa está basada en la calidad, con formación en valores humanos y orientada a la inserción laboral tomando en cuenta la diversidad geográfica y cultural de cada zona. En el programa ha participado la red Fe y Alegría 44, presente en la provincia de Quispincanchis, y su principal papel ha sido la construcción de invernaderos y su difusión a través de los alumnos y padres de las escuelas seleccionadas.

El trabajo de coordinación ha consistido en reuniones periódicas de los agentes de desarrollo de las tres instituciones, así como encuentros entre personas de las distintas comunidades en las que se trabajó para que los propios beneficiarios pudieran compartir entre sí sus experiencias y conocimientos en técnicas de cultivo, invernaderos, promoción de la salud,

botiquines, acometida de agua entubada, y demás actividades, generándose un eficaz sistema de difusión y sostenibilidad de la iniciativa.

EL PROCESO DE DESARROLLO CONTINÚA

El programa ha permitido sentar unas bases mínimas en seguridad alimentaria en las provincias donde se ha intervenido, pero aún existen otras zonas y comunidades de Cuzco donde es necesario reproducir la experiencia, consolidarla y hacerla aún más eficiente y con mayor alcance e impacto. Para ello se ha diseñado un nuevo programa semejante a éste, también centrado en tres componentes y en el que colaborarán las mismas asociaciones.

En primer lugar, se quiere trabajar para mejorar las prácticas familiares en salud, nutrición e higiene, ya que son las familias las que hacen posible la prevención y atención básica y oportuna de las enfermedades menos graves. Junto a las capacitaciones familiares se volverán a nombrar comunitariamente y formar a responsables de salud, a los que se les equipará debidamente.

En segundo lugar, se va a trabajar en la diversificación productiva y del consumo de las familias, mediante la instalación de biohuertos, invernaderos y el asesoramiento productivo y económico.

El tercer componente, de apoyo a la organización y fortalecimiento de la sociedad civil, tratará de crear asociaciones campesinas que participen activamente en las diversas instancias de gobierno y espacios locales de concertación, para que la atención primaria a la salud pueda ser una política pública que actúe eficazmente contra la pobreza en Cuzco.

Programa: Desarrollo Socioeconómico Comunitario en el Departamento de Madriz
Socios locales: Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN)
ONGD madrileña: Solidaridad Internacional (S.I.)

El programa ha permitido fortalecer una organización local (el MCN) en un momento estratégico esencial para ella, con cambios estatutarios, organizativos y de gestión de alto calado por su carácter descentralizado. Ha mejorado la cobertura de agua potable, saneamiento básico (letrinas) y condiciones de salud (fogones mejorados que no emiten tanto humo). Ha logrado mejorar los ingresos de algunos ganaderos con la introducción de cerdos, gallinas y de sus condiciones alimenticias (consumo de huevos, yuca y de frijol negro).

FICHA TÉCNICA DEL PROGRAMA

- **Beneficiarios:** 4.656 familias (unas 28.000 personas).

- **Localización:** cuatro municipios del departamento de Madriz, Nicaragua.

- **Duración:** febrero de 2003 a junio de 2006.

- **Financiación:**

COMUNIDAD DE MADRID	445.800 €
SOLIDARIDAD INTERNACIONAL	68.200 €
CONTRAPARTES LOCALES	180.800 €
BENEFICIARIOS	64.100 €

CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

El departamento nicaragüense de Madriz, de amplia extensión (1,708.2 km²), alberga una población total cercana a los 122,171 habitantes. La mayor parte de estas familias, especialmente las situadas por debajo del umbral de pobreza (85% del total), depende de la producción agropecuaria y venta del jornal (fuerza de trabajo) como fuente de ingresos.

Los principales factores que limitan el desarrollo de esta población vulnera-

ble son: el limitado acceso a los servicios básicos, fundamentalmente al agua potable y a los servicios sanitarios; la fragilidad de los sistemas de producción; la baja densidad demográfica (63 hab./km²) resulta en precarios modos de tenencia de la tierra y en el descenso de la productividad (el 48.65% posee áreas menores a las 5 manzanas –una manzana equivale a 0,7 hectáreas–).

Además, la consecuente disminución del ingreso (el 74% de la población vive con un ingreso en torno a los 417 córdobas mensuales –unos 20 euros al mes, o 70 céntimos diarios) se ve agravada por factores como la exclusión del mercado financiero formal, el pobre valor añadido de las producciones y la inaccesibilidad a los mercados por falta de infraestructuras.

El Programa fue dirigido a la población por debajo del umbral de pobreza a través de acciones en la mejora de los Servicios Básicos (agua, saneamiento, salud); el Desarrollo Productivo, por medio de opciones productivas (cerdos y gallinas, huertos familiares, viveros frutales o forestales, cultivo del frijol negro, plátano y yuca); y la formación de cambios de actitud a través de capacitaciones en transferencia de tecnologías y seguridad alimentaria.



DETALLE DE LOS RESULTADOS

En primer lugar, y por lo que respecta a la cobertura de las necesidades básicas de la población, “se ha conseguido un mejor abastecimiento de agua en los municipios de Telpaneca y San Juan del Río Coco, Yalaguina y Palacaguina. Aunque el servicio tenga todavía deficiencias en algunos casos (como el mantenimiento y funcionamiento de los comités de agua), se ha producido una mejora sustancial del mismo y se ha logrado superar la población meta fijada”. Además, “se ha mejorado las instalaciones físicas de saneamiento básico como son las letrinas en mayor número de lo programado y, sobre todo, ha incrementado de forma importante la higiene de la población, evitando enfermedades infectocontagiosas”. El programa “ejecutó casi en su totalidad los talleres de capacitación en las temáticas previstas, facilitando el acceso y la comunicación a la población de los municipios, mejorando la capacidad de dar respuesta a algunas enfermedades”. Los fogones mejorados -construidos en mayor número de lo programado- funcionan adecuadamente produciendo un ahorro sustancial en el consumo de leña y una reducción del humo dentro de la cocina, lo que ha supuesto una mejora en su salud.

En segundo lugar, y por lo que afecta a las opciones productivas y de ingresos, la evaluación estima que “ha podido darse un incremento temporal de los ingresos con el componente de Cerdo y Gallinas”, aunque en algunos casos (22% de los encuesta-

dos), este crecimiento no se consolidó, “reduciéndose prácticamente a un gasto en la alimentación de los animales, sin poder estos reproducirse por problemas de adaptabilidad al medio o infertilidad, entre otros”. Este inconveniente que se presentó en la primera entrega, se solucionó en la segunda entrega mediante una mejor selección de beneficiarios en función de su capacidad de mantener los animales (lo que generó la posibilidad de entregar cerdos y aves y no sólo uno de ellos), y mediante la mejor selección de los animales para su adaptación y reproducción en la zona. Por otra parte, “destaca la mejora de la alimentación de la familia con los huevos de las gallinas (que incluso se ha usado como instrumento de “trueque” por otros alimentos) y el fortalecimiento de la comunidad con el Fondo Revolvante” (fondo rotatorio de crédito), aunque los frutos serán más visibles a largo plazo, cuando el MCN muestre más madurez organizativa y un planteamiento estratégico más firme del mismo. Este aspecto ha tenido continuidad y apoyo a través del proyecto que SI seguía ejecutando junto al MCN hasta finales de noviembre de 2.006. “La incorporación de las mejoras tecnológicas y de comercialización del frijol negro en las parcelas experimentales atendidas, no ha logrado tener el resultado deseado, no sólo la producción de frijol para el consumo, sino también las semillas de calidad para futuras cosechas y comercialización. La incorporación de este nuevo cultivo no tuvo éxito en la parte comercial y consumo propio, aunque sí en la productiva y de adaptabilidad técnica, por lo que los productores tuvieron que vender su cosecha a cualquier precio ya que no hay cultura del consumo de este grano en la zona, lo que provocó desinterés por este cultivo, a pesar de tener un buen precio en el mercado internacional”. Como hizo notar la experta local de la CM en el país, la falta de financiamiento para su conservación y venta diferida cuando los precios fueran más altos, ha podido ser un factor explicativo parcial en este aspecto.

En tercer lugar, en referencia al fortalecimiento de la sociedad civil y el MCN, la intervención de los 3 años ha abarcado

acciones de mucho más alcance y dimensión estratégica de las que estaban formuladas inicialmente en el programa, como la apuesta por cambios estructurales sustanciales para mejoras cualitativas en la gestión institucional. Así, “la asistencia técnica ha cumplido su cometido de proporcionar formación y apoyo técnico para el personal destinado a los proyectos, aunque el refuerzo institucional global es más difícil de evaluar. Se han obtenido resultados visibles en el MCN - Madriz, pero todavía necesita hacer cambios en descentralizar, administrar, comunicar y gestionar mejor los proyectos en los municipios donde tienen influencia”. “Se ha cumplido con lo previsto en la adquisición del equipamiento de la Oficina y vehículos como motos y una camioneta todo terreno”, pero los evaluadores reconocen no disponer de datos para juzgar los resultados concretos que se han obtenido en la Administración del MCN - Madriz. Se ha logrado la mejora en la gestión de la administración para el programa, pero quedó pendiente la institucionalización de esas mejoras en la administración general de la organización.

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

El MCN es una organización social nicaragüense, de ámbito nacional, surgida tras la revolución sandinista, cuya misión y visión está relacionada con la mejora de los derechos de la sociedad mediante procesos de participación ciudadana en acciones de incidencia e influencia en la toma de decisiones y en la elaboración de las políticas públicas, así como en la promoción de procesos autogestionados que impliquen mejora de las condiciones de vida de la sociedad y de acceso a derechos fundamentales. Sus intervenciones son gestionadas localmente (existen programas de ámbito nacional, departamental y municipal) y desarrollan los ejes estratégicos para el MCN (servicios básicos y salud, niñez, juventud, educación no formal, entre otros).

Solidaridad Internacional es una “ONG laica y progresista, fundada en 1986” y que empezó a trabajar en Nicaragua al

TESTIMONIO

Aunque no se dispone de testimonios directos, resulta interesante señalar este éxito inesperado detectado por la evaluación:

“Las comunidades y los beneficiarios, no pueden verse sólo de manera individual sino que se deben construir procesos de carácter regional con una proyección o experiencia que motive la participación en el programa a fin de estimular y transmitir a otras comunidades influenciadas por el programa. Por ejemplo: en la comunidad Casilí en el municipio de Telpaneca, los beneficiarios no recibieron asistencia técnica en el manejo de cerdos y aves, a pesar de esta dificultad lograron sacar 45 pollos que fueron entregados al MCN - Madriz, el cual benefició a la comunidad del Zapotillo”.

(Informe de evaluación, p.45)

año siguiente, siendo éste el país donde tiene mayor cantidad de intervenciones. En este programa ha contribuido decisivamente al fortalecimiento del MCN que ha tenido que afrontar un cambio de estatutos, forma de organización y gestión.

EL PROCESO DE DESARROLLO CONTINÚA

Aunque las necesidades de la zona siguen siendo muy altas, las dos instituciones participantes han considerado que es el momento adecuado de empezar a trabajar de una forma más autónoma. El MCN permanece en la zona con su reto de fortalecimiento organizativo y la aplicación operativa de los cambios establecidos por los nuevos estatutos.

Por su parte, S.I. ha pasado, por un criterio derivado de su planificación estratégica como organización en el país, a dirigirse y concentrarse en nuevas zonas del país también altamente necesitadas de intervenciones y fortalecimiento.

La relación entre ambas se ha mantenido de forma directa hasta diciembre de 2.006, con la ejecución de un proyecto, que permitió dar continuidad a acciones iniciadas a través del programa.

3

SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS POR SECTORES

- 3.1. Aprendizajes sobre el fortalecimiento institucional
- 3.2. Aprendizajes sobre el sector seguridad alimentaria
- 3.3. Aprendizajes sobre los programas para el incremento de los ingresos y mejora de las condiciones económico-productivas
- 3.4. Aprendizajes sobre el sector educación
- 3.5. Conclusión

SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS POR SECTORES

Como pudo verse en la Tabla 2 del segundo capítulo de este estudio, los doce programas cofinanciados en la convocatoria de 2002 se dirigieron a cuatro grandes sectores: i) el que podríamos denominar la “salud integral” –que incluiría la seguridad alimentaria, junto a acciones educativas en dicho campo, y la construcción de infraestructuras para el acceso al agua potable y para mejora del saneamiento básico-; ii) el sector educativo, formal e informal; iii) los programas de mejora de los ingresos mediante capacitaciones para la diversificación productiva, incremento del acceso al crédito, mejora de la comercialización y creación de nuevas microempresas; iv) la parte de los programas destinados al fortalecimiento institucional.

El objetivo de este capítulo es presentar algunas coincidencias que pueden detectarse tras el análisis de los resultados de cada programa presentado en el capítulo tercero. Conviene tener en cuenta que el universo de programas es pequeño (doce) y que la varianza en el contexto donde se ejecutan, dificulta el que se haga justicia plena cuando se intenta obtener un patrón común, pero a pesar de estas limitaciones y cautelas, hay aspectos que merecen ser presentados como tendencias compartidas, bien para servir de lección con potencial de ser aprendida, bien como problema compartido que merece la pena tenerse en cuenta en el futuro próximo.

3.1. APRENDIZAJES SOBRE EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Once de los doce programas reflejaron en sus objetivos específicos el deseo de abordar el aspecto del fortalecimiento de alguna manera. Algunos se centraron en el fortalecimiento de las organizaciones locales que actuaban como contraparte, bien mediante la facilitación del funcionamiento coordinado entre varias organizaciones locales a modo de consorcio (el caso de Prosalus), o bien mediante el fortalecimiento particular de la contraparte (casos como los programas de ACPP, CIDEAL, Codespa, Fundeso, JTM, Intermón-Oxfam, MPDL o Solidaridad Internacional).

El primer aspecto relevante que merece la pena señalar, es precisamente la fuerte sensibilidad hacia la pertinencia de este aspecto fundamental en el desarrollo humano. Mediante las acciones de fortalecimiento institucional se pretende crear capacidades en las organizaciones y personas del Sur, para que puedan llevar a cabo un proceso de desarrollo más endógeno, centrado en sus intereses y cultura,

y para garantizar una mayor sostenibilidad de las intervenciones. Es notable recordar que el Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2005-2008 de la Comunidad de Madrid, ha situado el fortalecimiento institucional como uno de los aspectos transversales a todas las intervenciones que se ejecuten en dicho periodo. Esta primera experiencia de evaluaciones de los programas, constituye en sí misma un ejercicio de fortalecimiento, tanto para las ONGD y contrapartes que han tenido que diseñarlas y acompañarlas, como para la CM en su misión de promotora de dichas evaluaciones y agente facilitador para orientar el proceso y recoger las valoraciones de sus socios respecto al funcionamiento del instrumento programa. Los casos que han resultado ser de mayor interés, según los informes externos obtenidos son los que se exponen a continuación.

El programa llevado a cabo por Solidaridad Internacional y el Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN) tuvo un fuerte componente de fortalecimiento institucional ya que las dificultades de puesta en marcha del programa forzaron un proceso de renovación estatutaria del MCN,

una auditoría que aconsejó reformas en las normas de contratación y manejo de la contabilidad y una descentralización en el proceso de toma de decisiones y de organización institucional. La renovación del Comité Ejecutivo del MCN de la zona donde se intervino, produjo finalmente un instrumento eficaz de gestión incentivado por las exigencias burocráticas y organizativas a las que estaba obligado por el programa (contratos formales, contabilidad según normas y estándares, etc.). Fruto de esta exigencia fue la realización de una planificación participativa de la organización en 2005, la edición de un Manual de Procedimientos Internos, la creación de una página web de información y transparencia organizacional y la socialización de las dificultades enfrentadas con el resto de oficinas del MCN. Merece la pena destacar cómo Solidaridad Internacional decidió dar importancia especial a la evaluación del objetivo específico institucional, separando la evaluación del resto de actividades y llevando a cabo una evaluación centrada exclusivamente en este aspecto. La experiencia ofrece varias enseñanzas interesantes. En primer lugar, que la CM puede fortalecer organizaciones del Sur mediante la cofinanciación de los programas. Su mayor duración respecto a los proyectos anuales, hace este objetivo más alcanzable. En segundo lugar, que los procedimientos de gestión exigidos, tienen como efecto indirecto la profesionalización de las organizaciones del Sur, cuando éstas han podido superar un periodo inicial más “carismático” y reivindicativo y ya son capaces de acompañar procesos de desarrollo sostenido que exigen mayor capacidad gestora. En este proceso de cambio, la orientación, estímulo y acompañamiento no asistencialista por parte de la ONGD socia, ha sido reconocido como clave de éxito en el informe de evaluación. En tercer lugar, que el proceso de fortalecimiento debe tener un final. La decisión de Solidaridad Internacional y MCN de no continuar su colaboración en los mismos términos y lugar de intervención, supone un signo de avance en la consolidación de procesos

de fortalecimiento que no generan dependencia institucional. En cuarto lugar, que la evaluación externa del objetivo institucional, ha supuesto un esfuerzo añadido pero ha incrementado el valor del ejercicio evaluativo. Tanto la ONGD y contraparte del Sur, coinciden en señalar este aspecto como uno de los más ricos de haber trabajado bajo un programa frente a haberlo hecho bajo un proyecto.

Otro informe favorable de evaluación externa en el fortalecimiento institucional ha sido el del programa de Intermón-Oxfam con el Centro de Capacitación Agroindustrial “José Obrero” (CCAIJO) en Perú. La evaluación se realizó sobre el Plan Estratégico Institucional 2001-2005 de la organización peruana con financiación de la Comunidad de Madrid. Entre las recomendaciones señaladas destaca la invitación a “reforzar los mecanismos de incidencia en las políticas públicas locales para que los fondos de los gobiernos locales puedan financiar proyectos de mejoramiento continuo de productos que cuenten con demanda sostenida de mercado”, es decir, una involucración real en los problemas productivos y de ingresos de los ciudadanos. Advierte que los servicios a prestar habrán de afrontar problemas de definición de los derechos de propiedad de los bienes y activos que se levanten, y recomienda fortalecer a las organizaciones de productores locales mediante su formalización y presencia activa en los presupuestos participativos.

En relación a esta última recomendación sobre los presupuestos participativos, el programa realizado también en Perú por Prosalus y tres organizaciones locales (Arariwa, Kausay, Fe y Alegría) sobre seguridad alimentaria, ha podido reportar cómo estas tres organizaciones locales, cada una con una especialización diferente, se han puesto a trabajar juntas gracias al programa, venciendo los recelos y resistencias que en un principio podrían presentarse dada la falta de experiencia en el trabajo común de forma coordinada. Las visitas de intercambio de experiencias entre beneficiarios y personal

de las tres organizaciones fueron muy alabadas en las encuestas de evaluación. Además se ha creado un sistema intercomunal de vigilancia para familias en riesgo de inseguridad alimentaria, se han incorporado líderes locales y miembros de las organizaciones a los “comités distritales de desarrollo” en los que se toman decisiones de política municipal y han participado de forma activa en la gestión de los presupuestos participativos en los que se definen las prioridades de gasto local, logrando que se destinen partidas para la seguridad alimentaria. El fortalecimiento a las asociaciones de mujeres es señalado como un resultado muy significativo, aprovechando la oportunidad que ha brindado la ley peruana de participación ciudadana. Como testimonia una entrevistada: *“gracias al fortalecimiento dado por la organización, ahora estamos muy bien organizadas, podemos enfrentarnos a las autoridades y reclamar nuestros derechos. Participamos en la elaboración de los presupuestos participativos, estamos integradas en una red de asociaciones locales, y gracias a ella hemos hecho priorizar el proyecto de seguridad alimentaria con 86 mil [soles] y nos damos cuenta de que la organización es muy importante, gracias al desarrollo de capacidades que nos han dado”* (p.35). El informe de evaluación detalla cómo las organizaciones locales participan en espacios de concertación pública local mediante propuestas concretas como: el Plan de Emergencia Infantil 2004-2006; la constitución del Consejo Regional de Saneamiento Básico, la elaboración del Plan Regional Concertado de Salud 2005-2021 o la formulación del Plan de Acción por la Niñez y la Adolescencia. Este es un ejemplo de cómo la dotación de recursos por parte de una Comunidad Autónoma, ha fortalecido instituciones mediante la coordinación de contrapartes y el apoyo asociado de una ONGD madrileña. Este fortalecimiento institucional se ha traducido en influencia directa en las políticas de desarrollo local.

Un cuarto caso interesante es la experiencia de la ONGD CESAL, en cuyo programa se intentó fortalecer a las ad-

ministraciones municipales de los distritos limeños de Comas y Los Olivos mediante cursos impartidos por la Escuela Mayor de Gestión Municipal. La principal debilidad encontrada era la poca capacitación para el desempeño de sus funciones propias de los responsables de la gestión pública municipal y los escasos espacios de concertación y participación entre la sociedad civil y el gobierno local. El momento de ejecución era especialmente propicio por el proceso de Descentralización del Estado que se lleva a cabo en Perú, la nueva Ley de Municipalidades que incluye el diseño y ejecución de planes de desarrollo local y de presupuestos participativos. El informe de evaluación ha revelado, en primer lugar, los problemas que este tipo de intervenciones plantea. El entorno inestable por los procesos electorales, el diseño de acciones sin un compromiso explícito previo por parte de los potenciales participantes y la dificultad de obtener información adecuada, derivada de indicadores mal diseñados y cuya información no era recogida sistemáticamente. Aunque como producto se logró capacitar a más de 1.000 regidores, responsables y profesionales municipales, la valoración de resultados por entrevistas, refleja que no puede hablarse de un fortalecimiento sostenible, debido principalmente a la inestabilidad del personal instruido. Las recomendaciones realizadas por los evaluadores enfatizan que se garantice previamente la asistencia a las capacitaciones de personal municipal permanente (funcionarios locales). También que los horarios se adapten a las posibilidades de los trabajadores, no teniendo que recaer el 100% del tiempo de formación en horario laboral. Se recomienda cobrar un precio simbólico por los cursos para aumentar su valoración y concentrar las asesorías que se ofrezcan prefiriendo la profundidad de los acompañamientos formativos a su extensión. Por último, destacan la conveniencia de desagregar indicadores entre el personal permanente y el provisional, para apreciar mejor la sostenibilidad del programa.

De esta diversidad de experiencias puede deducirse que, aunque la financiación externa no sea un mecanismo simple de fortalecimiento institucional y pueda estar sujeta a prácticas ineficientes, cuando se apoya desde abajo a organizaciones locales y se crean incentivos positivos para su coordinación y trabajo de forma consorciada, puede promoverse el fortalecimiento local descentralizado. Un interesante mecanismo de fortalecimiento y control de la corrupción está siendo la difusión de los presupuestos participativos. Es un instrumento que la Comunidad de Madrid bien puede analizar y considerar la conveniencia de promoverlo y estudiarlo de forma especializada, a fin de recopilar aprendizajes suficientes sobre esta institución para difundirla entre el resto de agentes de la cooperación española.

3.2. APRENDIZAJES SOBRE EL SECTOR SEGURIDAD ALIMENTARIA

Recordemos que la seguridad alimentaria es un sector muy amplio que incluye intervenciones de salud, saneamiento, nutrición y educación –tanto formal como informal– sobre la problemática de las necesidades básicas para vivir una vida sana y productiva.

Aunque la riqueza del concepto de seguridad alimentaria podría aplicarse a más programas, de entre los informes evaluativos recibidos en esta convocatoria merece la pena distinguir los que han tratado de afrontar de forma integral la multidimensionalidad de la seguridad alimentaria (Prosalus, ACPD), de aquéllos que han realizado acciones relacionadas con la salud (Codespa) y aquéllos que se han centrado en la problemática del agua potable y el regadío (CESAL, Intermón-Oxfam, JTM y S.I.). De las recomendaciones recibidas por los informes de evaluación, merecen la pena destacarse dos experiencias: la gestión la seguridad alimentaria integral del programa de Prosalus y el acierto técnico de la

acometida de agua potable en zonas municipales de orografía compleja, como el programa de CESAL.

Por una parte, el informe de evaluación realizado a Prosalus, resalta la fortaleza que ha supuesto el diseño de una intervención integral en seguridad alimentaria. Se han abordado de forma interconectada actividades como el apoyo y constitución de botiquines comunales, el cultivo de nuevas variedades de productos para diversificar y mejorar la nutrición de las familias y comunidades, la formación y sensibilización a los beneficiarios sobre las causas y consecuencias de las deficiencias en materia de nutrición y hábitos higiénicos, la incidencia en los centros de decisión de las políticas locales de la importancia de la seguridad alimentaria y la necesidad de destinar recursos económicos al tema cuando se han elaborado los presupuestos participativos, la construcción de invernaderos que permiten la adopción de mejores hábitos alimenticios. Una de las conclusiones más sobresalientes de la evaluación es el acierto en la metodología de trabajo utilizada para llevar a cabo la integralidad del enfoque de seguridad alimentaria. El informe destaca cómo la cercanía, empatía y presencia frecuente de los formadores y promotores de las contrapartes locales, explican gran parte del impacto del programa y garantizan su sostenibilidad futura. Los beneficiarios perciben a los capacitadores como agentes de total confianza que no buscan el propio beneficio. La elección participativa y asamblearia de cargos comunitarios como los promotores de salud capacitados por el programa, los transforma en nuevos líderes locales. De entre ellos, la organización y liderazgo generado en las mujeres ha sido resaltado de forma clara en el informe de evaluación.

Por otra parte, en la evaluación del componente del programa relativo a la construcción de sistemas de agua potable, llevado a cabo en Lima, Perú, por la ONGD CESAL, el informe destaca el alto grado de eficiencia logrado, señalando

como factores explicativos, los siguientes: i) la experiencia de CESAL en este sector; ii) el conocimiento de la zona por parte de la contraparte implementadora APDES (Asociación de Promoción y Desarrollo Social); iii) la coordinación a nivel institucional con el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial y con el Programa GTZ-PROAGUA de la cooperación oficial alemana y en particular gracias al cuidado puesto en la involucración efectiva de las comunidades beneficiarias durante una parte sustancial de la etapa de diseño e implementación del componente.

Por otro lado, la falta de convencimiento de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL) sobre lo apropiado del sistema durante el principio de la intervención, la falta de un reglamento que diese cabida al sistema condominial y las exigencias burocráticas ocasionaron dificultades y retrasos durante el primer año principalmente, aunque fueron superados y compensados durante la intervención. Los resultados evaluativos reflejan una tasa del 95% de eliminación adecuada de excretas e incremento del aseo y baño personal frente a la situación de base. Además, un 90% de las familias han asistido a las capacitaciones de uso y mantenimiento adecuado del sistema, lo que es un insumo de alta sostenibilidad futura. El sistema ha costado tres veces menos que los sistemas clásicos instalados por SEDAPAL y hasta cinco veces más barato que los sistemas para terrenos en pendiente elevada. Esto ha supuesto que el nuevo sistema de abastecimiento condominial haya sido adoptado como el prioritario a partir de ahora, por parte de SEDAPAL.

En cuanto al sistema de sostenibilidad, parece logrado ya que el informe da cuenta de que existe una cuota de 1 sol por familia para el mantenimiento preventivo. Además, “el compromiso entre APDES, los beneficiarios y SEDAPAL prevé que tras la recepción por parte de SEDAPAL (realizada hace dos meses) se continúe un periodo de garantía por parte de APDES durante 6 meses en caso de problemas. La responsabilidad de los benefi-

ciarios queda establecida en caso de problemas de pequeña envergadura y la intervención de SEDAPAL en caso de problemas mayores”.

3.3. APRENDIZAJES SOBRE LOS PROGRAMAS PARA EL INCREMENTO DE LOS INGRESOS Y MEJORA DE LAS CONDICIONES ECONÓMICO-PRODUCTIVAS

En este apartado vamos a comentar los principales aprendizajes que reflejan los informes de evaluación sobre los componentes que tuvieron como objetivo general o específico la mejora de las condiciones productivas (diversificación productiva, nuevos negocios y microempresas, apoyo a la comercialización de nuevos productos, microcréditos) para lograr una reducción de la pobreza de ingresos.

Diez de los doce programas abordaron este objetivo específico, lo que es ya una señal de su importancia relativa. Las estrategias y metodologías bajo las que se diseñaron los programas ofrecen pocas innovaciones, pudiéndose distinguir entre los programas que abordaron con preferencia la diversificación productiva (especialmente en el ámbito rural, mediante invernaderos y cultivos agropecuarios más nutritivos), de los que optaron por la creación de nuevas fuentes de ingreso mediante la capacitación y promoción de nuevos negocios (microempresas), a veces acompañados con financiamiento.

Una primera nota evaluativa que destaca de los informes es la baja calidad de los indicadores de resultados para estos objetivos específicos. Ninguno de los informes ha sido capaz de utilizar la información levantada por el sistema propio de indicadores y fuentes de verificación, así como tampoco contrastar la contenida en las líneas de base, para juzgar si realmente se ha producido un incremento de los ingresos (reales o monetarios) de las familias o individuos identificados como beneficiarios. Esto debe hacer reflexionar

a todos los agentes de la cadena de cooperación para crear una alerta que conduzca al aumento del control de calidad de los IOV y FV cuando se trate de intervenciones de este tipo.

Un segundo rasgo que destaca del diseño de estas intervenciones es el que se producen “saltos lógicos” grandes entre los productos que se esperan generar y que eso suponga *realmente* un aumento de los ingresos. Quizá es en este campo donde mejor se puede ver la diferencia entre los productos (capacitaciones realizadas, microcréditos colocados, microempresas iniciadas) y los resultados sostenibles (mayores ingresos personales o familiares). En ninguno de los programas se ofrecía una línea de base que reportara encuestas de ingresos en los hogares sobre los que se iba a intervenir, de forma que pudiera contrastarse la diferencia de nivel entre la situación antes del programa y la de después de ejecutado. Esta limitación adquiere mayor importancia cuando consideramos que el medio plazo sobre el que actúa un programa (tres años) es un periodo de referencia atractivo para poder medir el diferencial de ingresos, al menos de mejor forma que un proyecto anual.

Por otra parte, en algunos de los programas, los beneficiarios de este componente no coincidían con los de otros componentes (educativo o de salud), cuestionando algunos de los informes de evaluación si realmente podían considerarse un programa, o eran una superposición de proyectos poco conexos.

En lo que se refiere a las capacitaciones, como medio para mejorar los ingresos, todos los programas reportan niveles altos de ejecución y eficiencia. Pero también casi todos los informes reconocen que se produce un cuello de botella en el apoyo a la comercialización de los nuevos productos o servicios ofertados por las microempresas y que los medios utilizados (ferias y giras demostrativas, muestras en festejos locales) se han revelado muy poco eficaces. Lo mismo ocu-

rre cuando se juzga la sostenibilidad futura de los emprendimientos que normalmente queda en duda.

Algunos programas se han servido de instituciones intermedias para promover la asistencia técnica y asesoría en los negocios emprendidos, revelando problemas de competencia entre ellas al querer actuar sobre nichos de mercado estrechos y geográficamente muy pequeños.

En resumen, los programas de mejora de los ingresos no han sido aún capaces de mostrar resultados concluyentes en cuanto a su incremento sostenible. Presentan fallos de diseño en los indicadores y encuentran fuertes limitaciones en el apoyo para la venta final de nuevos productos que haga la apertura de nuevos negocios una fuente eficiente de mejora de la calidad de vida de las familias emprendedoras. La comercialización es un cuello de botella en este tipo de intervenciones. Pese a ello, las capacitaciones, asesorías y asistencias técnicas son bien ofrecidas y algunas microempresas han mostrado rentabilidad y supervivencia en los primeros años transcurridos desde su inicio.

Una supervisión del sistema de indicadores y de la lógica interna del diseño de las intervenciones propuestas (proporción adecuada de resultados previstos con medios empleados), parece ser una recomendación muy repetida en los informes externos de evaluación, de la que deberán hacerse eco todos los eslabones de la cadena de cooperación que actúan como socios de la cooperación autonómica madrileña. En el **Cuadro 3.1.** se ofrece el juicio de uno de los informes de evaluación, que ilustra de forma muy pedagógica lo que se quiere decir.

3.4. APRENDIZAJES SOBRE EL SECTOR EDUCACIÓN

Seis de los doce programas realizados presentaron objetivos específicos relacionados con la educación. Mientras unos

contenían acciones de mejora de infraestructura y equipamiento escolar (ACPP, IPADE, Codespa), otros se centraron en la alfabetización de adultos (IPADE y JTM) y otros en mejora de la calidad docente y gestora de los centros (CESAL). El programa de Entreculturas estuvo dedicado íntegramente a la educación formal mediante la extensión de un “*Currículo Alternativo Popular Intercultural Bilingüe*”.

Los informes de evaluación resaltan la importancia de los resultados en la alfabetización de adultos, sobre todo al haber abordado la alfabetización de la mujer (IPADE) y el haberlo hecho en lengua nativa (creole para los haitianos desplazados a la República Dominicana, por JTM). Sus tasas de eficacia y la importancia de acceder a la información que permite la lectura son testimoniados de forma brillante por los informes y ya ha sido recogida en las fichas de resultados de cada programa del capítulo 2. Merece la pena detenerse un poco más en el programa específico de educación llevado a cabo por Entreculturas y Fe y Alegría-Bolivia.

Lo primero que llama la atención del informe de evaluación de este programa es su cuidada descripción del contexto educativo del país, fruto –quizá– de su carácter monotemático. Se detallan los principales ratios educativos (analfabetismo, abandono escolar, repetición de curso, promoción de curso, años de escolarización de la población mayor de 19 años, entre otros). Esto permite hacer un juicio de la pertinencia del programa de carácter cuantitativo, que está menos presente en otros informes.

Un segundo aspecto diferencial del programa es que parte de un análisis integral de la problemática educativa del país y, a partir de él, genera una propuesta sistemática de mejora educativa, centrada en el ámbito de la clase social menos favorecida (“popular”) y de carácter bilingüe. La propuesta estuvo basada en tres pilares: la dinamización curricular (que involucraba a profesores, padres,

Cuadro 3.1. Indicadores y lógica de la intervención en acciones de incremento de los ingresos.

FORMULACIÓN DE LOS INDICADORES DEL PROGRAMA

IOV1: Un año después de acabar el programa, el sub - sector de micro y pequeñas empresas textiles de los distritos de [...] ha incrementado su volumen de negocio en un 10%.

IOV2: Dos años después de acabado el programa, ha aumentado en un 5% los ingresos de los micro empresarios de los distritos de [...] cuyos ingresos principales proceden de la actividad del sector de confecciones.

La valoración que se hace de ellos es la siguiente:

(i) Por definición, el Objetivo Específico es el objetivo central de un proyecto o componente en este caso. Estos dos indicadores no pueden medir el grado de consecución del objetivo central del proyecto (una vez acabado éste) ya que lo miden un año después. Dicho de otro modo, no se tiene acceso a los datos en el momento adecuado. Ambos indicadores son, en todo caso, indicadores de impacto.

(ii) Los dos IOV implican una relación subyacente entre la reducción de costes gracias a las mejoras en los procesos de gestión y el aumento de los volúmenes de negocio /ingreso. La relación se puede ilustrar como sigue:

(1) Concienciación al empresariado de la necesidad de capacitación -> (2) Capacitación -> aplicación de los conceptos y herramientas -> (3) mejoras en la gestión -> (4) reducción de costes de gestión / mejoras en los procesos productivos -> (5) mejora de la competitividad (precios más bajos) y productividad -> (6) aumento en los volúmenes de venta -> mayores ingresos.

Aunque la lógica sea coherente internamente se han utilizado indicadores asociados a las últimas fases de esta cadena de efectos, cuando los efectos atribuibles al proyecto se circunscriben a las tres primeras fases y en el mejor de los casos a la cuarta. En otras palabras, se trata de indicadores que miden efectos muy alejados de la intervención en sí. Dada la naturaleza de la intervención, indicadores tales como “el número/porcentaje de empresas que han hecho un salto cualitativo y después de recibir capacitación y asesorías pasan a trabajar con empresas grandes” o “el número/porcentaje de empresas que han incorporado mejoras en la gestión (y que mejoras)” o “ el número/porcentaje de empresas que han reducido costes como mínimo en un % >>

FORMULACIÓN DE LOS INDICADORES...

>> como consecuencia de estas mejoras” hubieran permitido captar mucho más el grado de consecución del propósito central del componente.

(iii) El colectivo que miden es “el sector de micro y pequeñas textiles en los distritos de [...] y no de las empresas concretas sobre las que el programa ha actuado (el grupo meta). Si dentro de dos años las estadísticas sectoriales revelan que los ingresos o el volumen de negocio de los microempresarios textiles de los tres distritos focales ha disminuido un 20%, esto no sería en ningún caso atribuible a los efectos directos de este componente (lo mismo se puede decir en caso contrario) ya que gran parte de las empresas que generan estas estadísticas pueden bien no ser parte del grupo meta.

madres y alumnos); la dinamización de los educadores (directores, profesores y personal de servicios); y la organización escolar comunitaria (involucrar activamente a todos los miembros de la microsociedad civil para fortalecer la gestión de los centros escolares). La propuesta estaba en línea con la legislación de reforma educativa del país y el programa era una extensión de fases anteriores que habían aportado aprendizajes y mejoras. Los resultados detallados y su eficacia se han reportado en la ficha del capítulo 3. Aquí interesa resaltar los siguientes elementos de esta experiencia:

1) La especialización sectorial ha facilitado la ejecución y, sobre todo, la evaluación del programa, tanto porque el perfil del evaluador es más sencillo de delimitar, como que el grado de profundidad con el que pueden abordar las cuestiones establecidas en los términos de referencia es mayor, ya que no hay extensión hacia otros sectores;

2) Los términos de referencia han ofrecido un nivel técnico y de detalle, por encima de la media, fruto de la formación específica (nivel de postgrado) que tenía su promotor;

3) Hay que alabar la disposición a revisar el primer informe de evaluación emitido al finalizar el único programa que tuvo como periodo de ejecución dos años. Se revisó el primer informe emitido, completando información y se contrastó la sostenibilidad pasado un año adicional al periodo de ejecución;

4) Es el único informe que incorpora una estrategia de difusión de los resultados encontrados por la evaluación, así como un proyecto de plan de mejora organizativa. Es decir, la ONGD ha podido dar cuenta de que la evaluación ha supuesto cambios concretos a realizar en la gestión del programa y testimonia que, gracias a la evaluación cofinanciada por la Comunidad de Madrid, ha aprendido.

3.5. CONCLUSIÓN

Como conclusiones generales de este apartado pueden señalarse las siguientes. En primer lugar, la diversidad de sectores sobre los que se ha intervenido en la convocatoria 2002 de programas cofinanciados por la Comunidad de Madrid, que le permite seguir avanzando en su estrategia de especialización sectorial, tal como quedó recogida en el Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2001-2004 y que ha continuado, en buena medida, con su homónimo 2005-2008.

En segundo lugar, la mayoría de los programas incorporaron un componente de fortalecimiento institucional, lo que ha producido aprendizajes valiosos para la CM en este sector, que ya es transversal a todas sus acciones según el PGCD 2005-2008. El análisis del fortalecimiento institucional a través del apoyo a los *presupuestos participativos* locales y las instancias de planificación del desarrollo local (comités distritales de desarrollo o similares), pueden erigirse en hipótesis de trabajo futuro sobre las que la CM puede especializarse y generar un gran valor añadido con potencial de validez externa a otros organismos donantes descentralizados y a otros gobiernos no centrales de los países del Sur.

En tercer lugar, los programas que presentan acciones integrales dentro del ámbito de la seguridad alimentaria, se han revelado con alto poder resolutivo, sobre todo cuando las contrapartes locales tienen alta especialización y conocimiento del contexto local y se plantean influir sobre las políticas concretas que afectan las numerosas dimensiones de la seguridad alimentaria. El trabajo de varias organizaciones del Sur de forma consorciada, ha sido un éxito que debe buscar reproducirse en otros programas.

En cuarto lugar, es necesario una mejora en la calidad del diseño de intervenciones que abordan como objetivo la mejora de los ingresos. Se es eficaz en las capacitaciones y creaciones de microempresas, pero se falla en la comercialización y no hay información concreta que

informe sobre si ha habido realmente un incremento de los ingresos. Se recomienda mayor calidad en los indicadores y fuentes de verificación cuando se aborde la pobreza de ingresos.

En quinto lugar, la especialización de las organizaciones es un factor de éxito en las intervenciones educativas. Un análisis pormenorizado y cuantitativo del contexto, facilita la detección de resultados, si quiera a medio plazo, aunque es sabido que la influencia de la mejora educativa en el desarrollo humano exige plazos extensos. Más inmediatos y exitosos se han mostrado los resultados en las intervenciones de alfabetización de adultos, un campo donde el enfoque de género se muestra muy pertinente en muchos de los países prioritarios para la Comunidad de Madrid.

4

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

- 4.1. Análisis Cuantitativo
- 4.2. Análisis Cualitativo
- 4.3. Conclusiones y recomendaciones

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL INSTRUMENTO PROGRAMA

En este último capítulo del estudio se pretende sintetizar los principales resultados y recomendaciones obtenidas a partir de un cuestionario enviado a todos los socios que participaron en la cofinanciación de los programas 2002. En febrero de 2006 se hizo llegar a las doce ONGD participantes de los programas un cuestionario en el que se pedía que valoraran la gestión por parte de la Comunidad de Madrid en todas fases del ciclo del programa. Para ello debían cumplimentar un formato cuantitativo en el que puntuaran entre 0 y 10 diferentes ítems propuestos y esta valoración cuantitativa se completaba con una cualitativa sobre un cuestionario de preguntas cerradas. La síntesis de las valoraciones es lo que se ofrece en los dos primeros apartados de este capítulo, para, posteriormente, describir las principales fortalezas y debilidades encontradas en la gestión del instrumento y resumir las principales recomendaciones para su mejora. Este proceso de síntesis se vio enriquecido con una reunión de puesta en común celebrada el 24 de enero de 2007, a la que fueron invitadas las doce ONGD. En ella, las seis organizaciones que asistieron pudieron realizar cuantos comentarios consideraron de interés para concretar las medidas de cambio que se van a producir en la gestión de los programas a partir de la convocatoria 2007.

4.1. ANÁLISIS CUANTITATIVO

Tal como se ha mencionado, los asesores técnicos de la Comunidad de Madrid elaboraron una plantilla de valoración en la que solicitaban, tanto a las ONGD como a sus contrapartes del Sur, la puntuación en una escala de cero (peor valoración) a diez (mejor valoración) su percepción sobre veinte aspectos de la gestión que recorrían todo el ciclo de los programas. Debe recordarse que ésta ha sido la primera experiencia completa del ciclo de los programas y era una gran oportunidad para realizar una valoración que diera a conocer las fortalezas y debilidades de la gestión. Los veinte ítems aparecen en el **Cuadro 4.1**. Fueron clasificados en tres grandes grupos: diez ítems en los que se preguntaba por los elementos más innovadores que había traído consigo el instrumento programas; cinco ítems en torno a los principios operativos derivados del PGCD 2001-2004; y cinco ítems en torno a los criterios de evaluación, ahora aplicados a la gestión conjunta de los programas. Los principales estadísticos de las puntuaciones obtenidas, se ofrecen en las **Tablas 4.1. a 4.3**.

El total de respuestas obtenidas tras un intenso proceso de animación e insis-

tencia a la participación ha sido de diez cuestionarios. Las organizaciones que componen la muestra valorativa son las siguientes: JTM y su contraparte Fundasur; las ONGD Fundeso, Intermón-Oxfam, Prosalus, Solidaridad Internacional y Entreculturas, que respondieron desde su personal en la sede de Madrid (Barcelona en el caso de Intermón-Oxfam); además, en el caso de Prosalus, Solidaridad Internacional hubo una contestación conjunta con sus contrapartes; y, por último, Codespa y MPDL contestaron desde sus sedes en los países de intervención, y MPDL adjuntó de forma paralela la valoración de su contraparte local.

La **Tabla 4.1** representa un promedio de estadísticos. Es decir, a partir de las valoraciones obtenidas en cada una de las cinco fases de gestión del programa, se obtuvieron sus valores promedio. Por tanto, la valoración de la fila “promedio” es la media aritmética de las diez puntuaciones obtenidas (en el caso de no haber respuestas en blanco). La fila desviación típica recoge el promedio de las dispersiones obtenidas en las cinco fases puntuadas. Lo mismo se aplica a la fila mediana. Obviamente, los valores máximos y mínimos no son los promedios, sino el

Cuadro 4.1. Plantilla de intereses de la CM para la valoración de la gestión del instrumento programas.

ONGD (u Organización Contraparte del Sur):

Cargos de los que responden:

Puntúe de 0 a 10 el valor que conceda a cada uno de los siguientes componentes de la gestión del programa en las fases que considere sea pertinente hacerlo.

Interés de la CM por las novedades que ha supuesto el instrumento programa	FASES DEL PROGRAMA				
	Identificación	Formulación	Ejecución	Seguimiento	Evaluación
Utilidad de que haya existido un PGCD					
Utilidad del Plan Anual					
Utilidad del Plan Estratégico de Actuación					
Complementariedad entre diversos agentes					
Utilidad de la Línea de Base					
Papel del experto local de la CM					
Existencia de plan estratégico en su Organización					
Existencia de un Plan Estratégico en el socio local					
¿Incrementa el valor añadido frente a un proyecto?					
Respecto a otros programas, el sistema de gestión propio de la CM añade calidad					
Aplicación de los Principios operativos del PGCD: puntúe de 0 a 10 la importancia y el cumplimiento dado a cada uno de dichos principios en cada fase.					
Partir de las respuestas del Sur					
Diálogo y asociación con las contrapartes					
En foque de proceso orientado a resultados efectivos					
Descentralización de acciones y agentes					
Apoyarse en la experiencia acumulada por la CM					
Valoración global de los criterios de evaluación					
Pertinencia					
Eficacia					
Eficiencia					
Impactos					
Sostenibilidad					

valor máximo y mínimo alcanzado en las valoraciones de las diez plantillas, correspondiente a cada ítem que ahora aparece como cabecera de columna.

El promedio de todos los promedios de la valoración de las novedades (es decir, la media de la fila "promedio" de la **Tabla 4.1.**) es de 6,7 puntos, el más bajo de los tres bloques valorativos.

Como se deduce de la tabla, la mejor percepción por parte de los socios de la Comunidad de Madrid en las novedades introducidas por la gestión de los programas, se debe a la misma existencia de este instrumento frente a las limitaciones del proyecto (7,5 puntos). Le siguen la existencia de un plan país por parte de la Comunidad de Madrid que seleccionara zonas y sectores de actuación preferente

(valoración de 7,3), y la existencia de un plan estratégico por parte de la ONGD que permitiera cruzar intereses y especializaciones entre la Comunidad de Madrid y la ONGD (también con un promedio de 7,3). Las valoraciones más bajas se producen en la exigencia de tener un plan estratégico por parte de la contraparte local (5,4 puntos) ya que muchas de ellas no lo tenían aún -incluso alguna ha aprovechado la financiación del programa para elaborarlo- y el papel jugado por el experto local, que en algunos casos sólo se pudo incorporar ya avanzado el proceso de gestión del programa.

En cuanto a la dispersión de valoraciones, como una medida de las diferencias entre las opiniones de las organizaciones a la hora de juzgar los ítems, la mayor desviación típica se encuentra en el Plan Anual,

Tabla 4.1. Cuadro resumen de valoración de las novedades introducidas por los programas.

Cuadro resumen	PGCD	Plan Anual	Plan Estratégico de Actuación	Complementariedad de agentes	Línea de Base
Promedio	6,7	6,2	7,3	6,8	7,2
Des. Típica	1,7	3,3	1,4	1,7	2,1
Mediana	6,8	6,8	7,1	7,0	7,5
Máximo	10	10	10	10	10
Mínimo	2	0	4	3	3

Cuadro resumen	Experto local	Plan Estratégico ONGD	Plan Estratégico OL	Programa vs Proyecto	Gestión CM
Promedio	5,7	7,3	5,4	7,5	7,2
Des. Típica	1,8	1,8	2,8	1,7	1,6
Mediana	5,6	7,4	5,1	7,5	7,0
Máximo	10	10	10	10	10
Mínimo	2	2	2	5	5

Fuente: respuestas al cuestionario "Plantillas de intereses de la CM".

Tabla 4.2. Cuadro resumen de la valoración de los principios operativos del PGCD 2001-04.

Cuadro resumen	Respuestas del Sur	Asociación	Resultados	Descentralización	Experiencia acumulada de la CM	MEDIA
Promedio	8,2	7,4	7,1	6,4	6,3	7,1
Des. Típica	1,4	1,6	1,4	1,3	2,2	
Mediana	8,2	7	7	6	6,6	
Máximo	10	10	10	10	10	
Mínimo	5	1	3	4	2	

Fuente: respuestas al cuestionario "Plantillas de intereses de la CM".

Tabla 4.3. Cuadro resumen de la valoración de los criterios de evaluación de los programas.

Cuadro resumen	Pertinencia	Eficacia	Eficiencia	Impactos	Sostenibilidad	MEDIA
Promedio	7,6	7,4	7,7	7,5	6,9	7,4
Des. Típica	1,4	1,6	1,4	1,5	1,0	
Mediana	7,3	7,0	7,2	7,4	7,0	
Máximo	10	10	10	10	9	
Mínimo	6	5	6	5	5	

Fuente: respuestas al cuestionario "Plantillas de intereses de la CM".

con una mediana muy cercana al promedio global de las novedades (6,8 de mediana frente al 6,7 del promedio de medias) y cuyo recorrido es el máximo posible, ya que hay observaciones de 10 y de 0 puntos.

La **Tabla 4.2.** resume la percepción de las organizaciones socias en torno a que la Comunidad de Madrid entienda y actúe en la cooperación para el desarrollo bajo los principios operativos que fueron establecidos en el PGCD 2001-04. Como se

ve, el principio mejor valorado (8,2 puntos de promedio) es que las intervenciones tengan como punto de partida las propias respuestas y soluciones que identifican las personas del Sur. El de menor valor promedio es que se actúe en los campos en los que la Comunidad de Madrid ya ha acumulado cierta experiencia para que vaya especializándose (6,3 puntos). La valoración global de todas las observaciones es de 7,1 puntos, por encima del bloque de las novedades introducidas.

Cuadro 4.2. Cuestionario guía para la valoración del instrumento programas de la CM.

VALORACIÓN DEL CICLO DE GESTIÓN DEL PROGRAMA

1. IDENTIFICACIÓN

- ¿Existen diferencias significativas respecto a la identificación de un proyecto similar? Pregunta general para cualquiera de las fases del ciclo de gestión y que podrían responder S, Delegado, CL ¿Qué os ha supuesto identificar un programa?
- Si se hizo (si no dejar en blanco) ¿Cómo se involucró a los beneficiarios en la identificación?
- Si se hizo (si no dejar en blanco) ¿Cómo se integró al gobierno local en la identificación del Programa?
- Recomendaciones a la CM respecto a esta etapa.
- Valoración global de la etapa (puntuar de 0 a 10 en casilla correspondiente de la plantilla cuantitativa).

2. FORMULACIÓN

- ¿Cómo se valora esta etapa? ¿Se ha recibido suficiente ayuda e información por parte de la CM?
- Eficiencia (una especie de relación coste/beneficio-utilidad-valor añadido) respecto a los formularios que ha habido que cumplimentar con los resultados finales obtenidos?
- Recomendaciones a la CM respecto a esta etapa.
- Valoración global de la etapa (puntuar de 0 a 10 en casilla correspondiente de la plantilla cuantitativa).

3. APROBACIÓN

- ¿Cree que el proceso de aprobación de las propuestas es transparente? (Defina libremente transparencia).
- ¿Qué criterios utilizó la ONGD para decidirse a participar en la convocatoria de Programas en vez de proyectos?
- ¿Cree que el conjunto identificación+formulación+aprobación de la CM genera valores añadidos frente a otros procesos de otras Administraciones?
- Recomendaciones a la CM respecto a esta etapa.
- Valoración global de la etapa (puntuar de 0 a 10 en casilla correspondiente de la plantilla cuantitativa).

4. EJECUCIÓN

- Señale aspectos diferenciales que ha percibido entre la ejecución de un proyecto y un programa.
- Recomendaciones a la CM respecto a esta etapa (por ejemplo, flexibilidad y diálogo empático en los casos de solicitud de cambios sustanciales o no).
- Valoración global de la etapa (puntuar de 0 a 10 en casilla correspondiente de la plantilla cuantitativa).

Las desviaciones típicas se sitúan en torno a 1,4 puntos, lo que podemos estimar como pequeñas, dado el pequeño tamaño muestral. Donde se han recogido valores más bajos, han sido en la aplicación del principio de asociación (un mínimo de 1 punto) y en la experiencia acumulada por la Comunidad de Madrid. Como ocurre en la valoración de las novedades, el máximo de todos los ítems se sitúa siempre en 10 puntos.

Por último, la **Tabla 4.3.** recoge las autovaloraciones a la gestión de sus programas realizadas por las ONGD y organizaciones del Sur, según los cinco criterios clásicos de evaluación que utiliza el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. La valoración global es la más alta de los tres bloques (7,4 puntos), siendo el promedio más alto el que corresponde al criterio de eficiencia (7,7 puntos) y el más bajo el de sostenibilidad (6,9 puntos). Los puntuaciones más bajas (mínimos) se han obtenido en eficacia (que es el criterio donde se produce una mayor dispersión) y en sostenibilidad (única excepción a un máximo que no es de 10 puntos, sino de 9).

Como conclusión general del panorama ofrecido por el cuestionario cuantitativo puede decirse que existe una notable satisfacción con las novedades introducidas en la gestión de los programas que fueron descritas en el capítulo primero de este estudio. Tanto las ONGD como las contrapartes del Sur que han respondido al cuestionario, muestran fuertes dispersiones en alguno de los ítems, pero evalúan sus programas con puntuaciones que no han bajado nunca de 5 puntos. No parece detectarse un rechazo general a la existencia de este instrumento, ni a su gestión general, a pesar de haber sido la primera vez que se ha valorado el ciclo completo de los programas. Se apoya la existencia del instrumento y se repetiría la participación en él, aunque también se han señalado algunas deficiencias que son mejor captadas en las respuestas cualitativas que acompañaban estas valoraciones cuantitativas y que se comentan a continuación.

4.2. ANÁLISIS CUALITATIVO

Adjunto al cuestionario cuantitativo, se facilitó un formulario cualitativo estructurado en torno a dos bloques temáticos: valoración de los distintos aspectos relacionados con la gestión del ciclo del programa y valoración sobre cada uno de los cinco criterios de evaluación. Se han obtenido ocho respuestas (CIDEAL, Entreculturas, JTM y su contraparte Fundasur, MPDL-Marruecos, Prosalus y sus tres contrapartes y Solidaridad Internacional junto a su contraparte). Algunas ONGD han incluido comentarios cualitativos en la plantilla cuantitativa y otras valoraciones se han obtenido de los propios informes externos de evaluación (CESAL). También se recibieron respuestas por parte de los expertos locales de la CM. En el **Cuadro 4.2.** se ofrece el formato del cuestionario cualitativo utilizado.

Por razones de espacio, se comentarán aquí de forma más profunda aquellos aspectos que han ofrecido mayor convergencia en las opiniones y que han dado lugar a reflexión y cambios en los procedimientos de gestión de los programas. El resumen sigue el mismo orden del cuestionario.

4.2.1. Comentarios cualitativos sobre el ciclo de gestión del programa

Fase de identificación

Para la mayoría de las ONGD que han respondido, la identificación de un programa ha supuesto mayor complejidad que la de un proyecto. Destacan que, al ser también la primera vez para muchas de ellas, hubieron de realizar un esfuerzo adicional al tener que planificar acciones a tres años y familiarizarse con las exigencias de la creación de una Línea de Base y el seguimiento a través de Programas Operativos Generales y Anuales. La mayoría cita que es una ventaja actuar bajo programas en vez de proyectos, debido a que los plazos (tres años) permiten realmente identificar un proceso de

VALORACIÓN DEL CICLO DE GESTIÓN...

5. SEGUIMIENTO

- Esta etapa fue señalada como objetivo a reforzar en el PGCD 2001-2004 fruto de las evaluaciones 2001. ¿Qué mejoraría del sistema de seguimiento de un programa?
- En comparación con el seguimiento exigido por otros cofinanciadores de programas, valore los puntos fuertes y los débiles del sistema de la CM.
- Señale aprendizajes (positivos y negativos) y cambios en el seguimiento provocados por la Línea de Base, como instrumento de seguimiento.
- Recomendaciones a la CM respecto a esta etapa, (aspectos técnicos a reforzar o modificar).
- Valoración global de la etapa (puntuar de 0 a 10 en casilla correspondiente de la plantilla cuantitativa).

6. FINALIZACIÓN (Cierre del programa o Informe final)

- Comente los aspectos diferenciales más importantes entre cerrar un proyecto y hacerlo con un programa.
- ¿Cómo ha experimentado la relación entre la finalización del programa y su evaluación ex post?
- Recomendaciones a la CM respecto a esta etapa;
- Valoración global de la etapa (puntuar de 0 a 10 en casilla correspondiente de la plantilla cuantitativa).

CRITERIOS DE EVALUACIÓN

1. PERTINENCIA

- ¿De qué modo orientó la selección geográfica y sectorial realizada por el PGCD 2001-2004 y el Plan Anual 2002 el programa?
- ¿Cómo ha afectado la existencia de un PEA por parte de la CM –caso de existir- al programa?
- Recomendaciones a la CM sobre los aspectos juzgados más arriba.
- Valoración global del criterio (puntuar de 0 a 10 en casilla correspondiente de la plantilla cuantitativa).

2. EFICACIA

- Los programas de desarrollo contaban con un requisito en la convocatoria y este era el contar con un plan de actuación en el que este programa de desarrollo estuviera integrado. A esto se sumaba la programación país de la CM que tuvo en cuenta la estrategia de la ONGD. ¿A qué complementariedades ha contribuido el programa y de las que se ha visto también beneficiado?
- De manera complementaria: ¿de qué manera el pro-

CRITERIOS DE EVALUACIÓN

grama ha contribuido a fortalecer procesos de desarrollo o a poner nuevos en marcha?

c) Valorando cada uno de los agentes implicados ¿cómo ha contribuido cada uno a la eficacia/ineficacia del programa? [CM / ONGD / CONTRAPARTE LOCAL / USUARIOS FINALES-BENEFICIARIOS?

d) Valoración global del criterio (puntuar de 0 a 10 en casilla correspondiente de la plantilla cuantitativa)

3. EFICIENCIA

a) La existencia de un **Experto Local** de la CM en el país (cuando sea aplicable) ¿ha tenido efectos sobre la eficiencia del programa?

- Sí [] Comente por qué:

- NO, si no hubiera habido experto, el programa habría salido igual []

b) Considera que el experto local ha realizado una labor preferentemente de: marque y explique concisamente:

- Controlador del programa []

- Facilitador del programa []

- Identificador y promotor de complementariedades []

c) Recomendaciones a la CM sobre el papel de los expertos locales:

d) Valoración global del criterio (puntuar de 0 a 10 en casilla correspondiente de la plantilla cuantitativa)

4. IMPACTO

a) A la vista de esta experiencia y con las cautelas debidas, ¿cree que los programas tienen mayor impacto que una serie sucesiva de proyectos? Sí [] NO [] Razone su elección:

b) Recomendaciones a la CM para poder potenciar programas que optimicen el impacto de la ayuda

c) Valoración global del criterio (puntuar de 0 a 10 en casilla correspondiente de la plantilla cuantitativa)

5. SOSTENIBILIDAD

a) Sostenibilidad institucional:

- Recomendaciones a la CM para mejorar el apoyo institucional a la ONGD

- Recomendaciones a la CM para mejorar el apoyo institucional a la Contraparte Local

b) Sostenibilidad económica: Los programas, refuerzan o debilitan este aspecto respecto a los proyectos?

- LO AUMENTAN []

- LO DEBILITAN []

- LO DEJAN IGUAL []

- Justifique de forma narrativa su elección:

c) Valoración global del criterio (puntuar de 0 a 10 en casilla correspondiente de la plantilla cuantitativa)

desarrollo, frente a las acciones más puntuales y dispersas de los proyectos. Algunos cuestionarios reconocen haber identificado una suma de proyectos más que un verdadero programa. También se reconoce la necesidad de recabar más cantidad de información.

Los beneficiarios han sido involucrados en la identificación mediante reuniones participativas de diagnóstico y (en un caso) de alternativas.

Rara vez se ha involucrado a los gobiernos locales en la identificación (las ONGD tienden a identificar con sus contrapartes, sin implicarse en las políticas municipales) aunque existen dos casos (MPDL en Marruecos y CIDEAL en distritos de Lima) en los que fue precisamente el gobierno local quien actuó como socio local. En el caso de Prosalus, su contraparte Arariwa menciona su participación directa en los Comités Distritales de Desarrollo, en los que están presentes las autoridades locales y donde se pudieron concertar las intervenciones.

La principal recomendación que se hace a la Comunidad de Madrid es la potenciar las identificaciones participativas creadas en el PGCD 2005-2008 y que no se disponían cuando se identificaron éstos primeros programas.

Fase de formulación

Los cuestionarios reflejan que los formularios exigidos son complejos, extensos y, a veces reiterativos, consumiendo mucho tiempo y recursos. Además, perjudica el que se solicite una formulación previa tan detallada, con el hecho de tener que hacer *después* la línea de base y el POG, en los que a menudo se pide información ya otorgada. La principal recomendación en este aspecto es la simplificación de los formularios. Además se recomienda que la formulación inicial sea muy ágil, a modo de propuesta descriptiva de la intervención y, sólo una vez aprobada, se detalle con la Línea de Base y la Programación Operativa General.

Muchos de los encuestados reconocen que la Comunidad de Madrid ha ofrecido siempre apoyo para esta fase y, aunque se ha tenido que modificar varias veces la línea de base y el POG, la actitud de la Comunidad de Madrid ha sido de comprensión y ayuda para realizar los cambios en aras de la mayor eficacia posible de la ayuda otorgada. En este aspecto, la Comunidad de Madrid ya ha introducido algunas modificaciones en los formularios que tratan de simplificar la formulación, pero sin restar calidad a la planificación. Conviene recordar aquí las limitaciones señaladas en los informes externos de evaluación en los que se ha llamado la atención de la poca calidad de los indicadores y fuentes de verificación, así como la escasa utilización y actualización de la línea de base, como instrumento de seguimiento y apoyo para la corrección de desviaciones.

Por ser uno de los elementos innovadores introducidos en la gestión de los programas, **la línea de base (LB)** merece unos comentarios algo más detallados.

Los informes externos de evaluación han denunciado la poca calidad media de las LB y, de hecho, no han permitido en ninguno de los casos, un ejercicio de evaluación entre la situación descrita en la LB *antes* de la ejecución de la intervención y *después* de que ésta haya finalizado, siendo una de las principales utilidades de esta herramienta. Si se iba a actuar en un plazo de tres años, enfocando la intervención como un proceso y se iba a evaluar al finalizarla, la exigencia de una información como la necesaria en la LB era obligada. De hecho, mucha de la literatura especializa sobre evaluación, suele quejarse de la ausencia de información cuantitativa necesaria para hacer la evaluación y la propia Comunidad de Madrid había detectado esta carencia cuando afrontó la experiencia de evaluaciones externas de proyectos en 2001.

En general, la idea de realizar una LB es bien valorada por las ONGD y quizá más positivamente aún por las contrapartes del Sur. Permiten un conocimiento

más detallado de la situación local y son un “diagnóstico en profundidad” de la zona de intervención. Las principales dificultades señaladas se dirigen hacia la falta de información secundaria existente y el esfuerzo y coste de levantar esa información en las comunidades donde se actuará. Una crítica compartida es la de que se exija realizarse una vez ya aprobado el programa, bajo una formulación muy extensa y detallada. Algunos detalles de las críticas son: *“su elaboración arrojó un nuevo panorama de necesidades que no estaban recogidas en la lógica de intervención del programa”, “se solicitaron nuevos indicadores, una vez ya iniciada la propia ejecución”, “un amplio rango de beneficiarios y sectores de actuación, hizo que el plazo fuera insuficiente”, “al trabajar en 3 comunidades de forma secuencial, ha supuesto elaborar 3 líneas de base, una cada año del programa”.*

Un caso, que podría considerarse extremo, es un comentario en el que se alaba la idea de la LB, pero a continuación se reconoce que en su caso *“los consultores realizaron una investigación que arrojó un nuevo panorama de necesidades en la población que no estaban recogidas en la lógica de la intervención del programa; ellos insistían mucho en abastecimiento de aguas mientras que nuestro programa era de fomento de actividades económicas, que es lo que sabemos hacer. Esto provocó fricciones con la Comunidad de Madrid. Es por ello que la LB es buena, siempre y cuando se centren en la intervención propuesta, y no saque nuevos juegos de indicadores que complican el seguimiento y la evaluación”.* El testimonio resulta relevante pues denota que la LB puede conducir a un diagnóstico de necesidades distinto al previsto, lo que podría cuestionar la calidad de la identificación –supuestamente participativa junto a los beneficiarios– en la que se analizan los problemas, prioridades y alternativas que surgen de ellos (según el primer principio operativo del PGCD 2001-2004 de la Comunidad de Madrid). El resultado de esta falta de sintonía no fue una corrección del programa, sino un conflicto con el donante.

Las contrapartes del Sur ponen énfasis en que la LB debe ser algo sincrónico a la identificación y que elaborarla después de la formulación tiene muchas limitaciones: “debe ser el punto de arranque del programa”, “[la Comunidad de Madrid] debería permitir su elaboración con anticipación (antes de concluir el proyecto anterior) para que sirva como insumo de la nueva formulación”. También se advierte del peligro de desconexión entre la LB-formulación con la evaluación de resultados final.

En general la idea de la elaboración de la LB se aprecia positiva, si bien se reconoce la incomodidad de realizarlo después del proceso de aprobación –que exige formulación detallada– y que eso suponga más retraso en el inicio de la ejecución de actividades directas sobre los beneficiarios.

Los informes externos de evaluación, por su parte, coinciden en alabar la idea de la LB pero reconocen (o es posible detectar) que *ninguno* ha utilizado la LB para la evaluación (y podría decirse que ni para el seguimiento). Por ejemplo, la evaluación para Solidaridad Internacional utilizó un cuestionario de entrevistas a los beneficiarios totalmente ajeno al utilizado para la elaboración de la LB. El informe para CESAL hace una interesante observación crítica, de cómo la LB debe estar ligada a unos IOV bien formulados, incluidos en la matriz del Marco Lógico y que su seguimiento, debe dar lugar a cambios en la propia matriz:

El requisito de tener que elaborar una Línea de Base es un elemento innovador y con un gran potencial para poder analizar el éxito de Programas de desarrollo. No obstante, la línea de base elaborada en CAM2 no se ha ligado a la selección de los Indicadores Objetivamente Verificables incluidos en la Matriz de Planificación ni a sistemas estructurados de seguimiento de objetivos (SIMS). Como consecuencia, la línea de base de CAM2 es esencialmente un diagnóstico de la situación

inicial pero no un mecanismo de referencia utilizado para establecer los valores base de las variables que definen los Indicadores Objetivamente Verificables; o dicho de otro modo, la línea de base no ha permitido una comparación entre los valores de la situación base y los de la situación resultante una vez terminada la ejecución del Programa (p.12).

Para este diagnóstico, la recomendación propuesta es aumentar la calidad de los indicadores que compongan la LB:

3. Fomentar la actualización del Marco Lógico durante la implementación de programas, sobretodo a nivel de indicadores (añadir indicadores más pertinentes, específicos, referentes a una línea de base, cuantificables, más fácilmente seguibles etc. a medida que se va desarrollando el programa). Es importante no confundir indicadores con las metas acordadas en el convenio de financiación aunque la revisión de metas no factibles también tendría que ser parte de la mencionada revisión.

Una valoración semejante realiza el evaluador del programa de Intermón-Oxfam:

“El Informe de Línea de Base de Ccatcca tuvo la estructura de un diagnóstico, no llegando a presentar los datos iniciales de la Matriz de Indicadores. No llegó a precisar los instrumentos de recogida de datos y la metodología utilizada, lo que no permitió volver a obtener los mismos valores al término del proyecto.” (p.18)

En conclusión, las valoraciones cualitativas de las ONGD y Organizaciones Locales no ponen el acento en la pertinencia de realizar LB, sino que reconocen su utilidad a pesar del esfuerzo informativo que implica. Lo que cuestionan es que se realice además de la formulación tan explícita que se exige previamente a la aprobación del programa y que se haga después de dicho proceso de aprobación.

Por su parte, los evaluadores externos critican la calidad de las LB, sobre todo en lo que se refiere a la naturaleza de los IOV formulados y creen que lo realizado ha sido más un diagnóstico en mayor profundidad cuantitativa de la zona, que un instrumento que realmente ayude al seguimiento y la evaluación final. Esta baja calidad de las LB no ha permitido en ningún caso hacer comparaciones entre la situación de las comunidades antes de la ejecución del programa y después, con lo que la presentación cuantitativa de resultados sigue ciñéndose a las actividades realizadas.

Fase de aprobación

Cuatro respuestas de las ONGD afirman que el proceso de aprobación les resulta transparente, al menos a priori, al estar externalizado en un organismo técnico experto. Dos organizaciones, sin embargo, expresan su deseo de que haya más información “de salida”, solicitando detalle cuantitativo en la publicación de las valoraciones hechas, al menos de los programas aprobados.

La mayoría de las ONGD reconocen que sus criterios para presentarse a la convocatoria de programas frente a la de proyectos, fue obtener mayor financiación y plazos más largos, con la posibilidad de realizar procesos de desarrollo. La mayoría de ellas ya venía colaborando con la Comunidad de Madrid en los mismos sectores y zonas, bajo proyectos y los programas fueron una oportunidad para ahondar la relación de asociación en la cooperación. No se ha podido contrastar la eficiencia del proceso de aprobación respecto a otros donantes, aunque una ONGD ofrece como marco comparativo el que en la actualidad está desarrollando la AECI con los convenios de cofinanciación con las ONGD.

Fase de ejecución

La mayoría de las valoraciones se orientan hacia la idea de que el programa permite “llevar a cabo una actuación desde una perspectiva mucho más am-

plia que un proyecto... nos permite ir analizando la situación de partida, viendo los cambios y diagnosticando las actuaciones del siguiente periodo”. En definitiva se trabaja más orientado a procesos, como se propuso el PGCD 2001-2004.

Se reconoce que la Comunidad de Madrid ha tenido una actitud flexible y comprensible en cuanto a las consultas y solicitudes de modificación y ajustes se han solicitado a lo largo de los años de ejecución.

Una crítica señalada por varias organizaciones es la superposición en los calendarios de entrega de informes de seguimiento técnico y justificación de gasto a mitad del año natural (junio/julio) para facilitar el desembolso de fondos por parte de la Comunidad de Madrid. Esto generaba una duplicidad de informes que la Comunidad de Madrid ya ha corregido y no se aplica en el ciclo de gestión actualmente en vigor.

Fase de seguimiento

En esta fase, los comentarios valorativos se centraron en la yuxtaposición de informes ya mencionados arriba y en la demanda de un papel más activo de los expertos locales de la Comunidad de Madrid. Algunos recomiendan una evaluación intermedia interna (CIDEAL y Fundero la realizaron por propia iniciativa).

Las contrapartes del Sur que han debido trabajar de forma consorciada reconocen que “el programa nos permitió mantener una coordinación permanente entre las instituciones y fortaleció la presencia institucional en la región, cosa que no sucede con los proyectos, donde cada institución decide unilateralmente”.

Fase de finalización

Abundan comentarios en los que se alaba la iniciativa de realizar una evaluación externa al finalizar el programa, aunque varias organizaciones comentan que quizá ésta se ha realizado demasiado cerca de la finalización para poder

valorar los resultados de forma óptima y proponen retrasarla.

También se propone la celebración de un taller de puesta en común en el que participen todos los agentes involucrados, incluidos los beneficiarios. ONGD como CESAL y CIDEAL así lo hicieron y valoran la experiencia muy positiva para el aprendizaje conjunto y para sacarle más rendimiento aún a la evaluación.

En muchos casos, la ejecución de la evaluación después de la finalización de actividades, exigió una solicitud de prórroga en el plazo de ejecución y justificación de gastos computables al programa. Ésta fue concedida por la Comunidad de Madrid en todos los casos.

4.2.2. Comentarios cualitativos sobre los criterios de evaluación

Pertinencia

En este criterio son abundantes las observaciones que alaban la existencia del PGCD 2001-04, el Plan Anual y –sobre todo– los Planes Estratégicos de Actuación que delimitaron zonas y sectores de actuación preferente. Testimonios como que “la zona prioritaria del PEA coincidía con la prioridad del socio local”, o que “si nuestras prioridades no hubieran coincidido con el PEA no se hubiera presentado este programa”, son una muestra de ello. Incluso en los casos en los que no se dispuso de un PEA, se estima que hubiera sido una gran ayuda para la formulación del programa. En dos casos, se opina que el PEA debería estar abierto a todas las zonas geográficas del país.

Eficacia

En este epígrafe se buscaba valorar los posibles cambios derivados de un trabajo en complementariedad entre instituciones (gobiernos locales, otras ONGD que actuaran en la zona, contrapartes locales, etc.). Los resultados son mixtos. Algunas valoraciones consideran la complementa-

riedad como un aspecto positivo, pero sólo en el plano teórico, ya que en la práctica no se respetaron las elecciones de las contrapartes (“cuando llegó la ejecución recibimos una insistente crítica por habernos aliado con la organización [...] y se presionó para no colaborar con dicha institución). Mientras que otras valoraciones son muy positivas respecto a la complementariedad: “el programa ha contribuido a fortalecer los procesos de las tres organizaciones con las que veníamos trabajando... y, de forma inesperada, ha sido positiva la complementariedad con el gobierno local en la política de seguridad alimentaria, y con el departamento de educación para el desarrollo de la ONGD que ha constituido un programa de sensibilización con otras ONGD españolas”. “El programa ha contribuido a constituir a nivel local una red de organizaciones que permite ahora trabajar en la zona de forma más coordinada”. “Gracias al programa se han implantado dinámicas que hasta el momento era impensables en la zona. Me refiero especialmente a la sociedad civil y a la administración pública. La creación de un Comité de Coordinación del programa en el que estaban presentes el socio local (administración local) y las asociaciones de la zona, ha supuesto que, por primera vez, asociaciones y administración participen conjuntamente en planificar y evaluar acciones de desarrollo”.

Eficiencia

Centrándonos en el papel del experto local, es bien valorado por la mayoría de las ONGD, y donde no ha existido se menciona como un factor potencial de incremento de la eficiencia. Pero su papel se acentúa en acciones de facilitador de complementariedades y se solicita que tenga cierto poder de decisión para no retardar soluciones que no supongan cambios sustanciales en la marcha de los programas. “El experto local es la figura que facilita los canales de comunicación, información y consulta. Es la referencia más cercana para cualquier gestión... por lo que podrían delegarse

consideraciones referentes al pertinencia de solicitudes. Además es la primera referencia en el seguimiento continuo que permite dar sus impresiones a la Comunidad de Madrid de manera inmediata y directa para poder tomar las medidas oportunas”. También se critica que no haya continuidad en dicho puesto y en dos casos se reconoce que apenas ha tenido influencia sobre el programa. Se propone que, en la medida de lo posible, resida muy cerca de las zonas de intervención.

Impacto

La mayoría de las valoraciones reconocen un mayor potencial de impacto a los programas respecto a los proyectos, pero lo ligan a su continuidad y a dotar al instrumento de la debida flexibilidad. Algunos resaltan que lo importante es generar dichos impactos, frente a la enorme carga burocrática que se ha generado con la gestión. Se sospecha que los programas pueden generar efectos indirectos (externalidades) que están aún por descubrir y que permiten un conocimiento mucho más preciso y extenso de la problemática real de las zonas donde se interviene. Esto se traduce en nuevas identificaciones de proyectos con mejor información y la acción de apoyo a verdaderos procesos de desarrollo endógeno.

Sostenibilidad

Se recomienda que, a través del experto local, puedan facilitarse procesos de fortalecimiento institucional que han sido iniciados y no culminados por los programas. Todas las valoraciones coinciden en que los programas aumentan la sostenibilidad potencial frente a los proyectos, aunque es necesario “elevar los recursos para la evaluación”, “apoyar más los diagnósticos de base” y “aligerar la carga administrativa para localizar los recursos en la generación de valor añadido sobre el terreno en lugar de en la tramitación de expedientes”. “Un buen apoyo institucional sería basar los programas en una relación de confianza mutua que se manifieste en una simplificación de

la información que intercambiamos. Esto elevaría la motivación de las contrapartes con las que trabajamos, el intercambio de experiencias” y podríamos lograr resultados más sostenibles al trabajar sobre plazos más amplios. “Ya que no existe una línea de apoyo institucional directa a las ONGD, el ampliar el apoyo a procesos más amplios de duración sería una manera indirecta de apoyar institucionalmente a las organizaciones que la Comunidad de Madrid tiene confianza por su buen trabajo demostrado”.

Los programas, por su mayor duración, “permiten convenios con las autoridades locales de forma más enfática, lo que redundaría en una mayor sostenibilidad”.

4.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las respuestas a los cuestionarios, tanto cuantitativos como cualitativos, permiten juzgar la gestión del instrumento programa por parte de la Comunidad de Madrid en términos de fortalezas y debilidades.

Las opiniones de las ONGD y contrapartes locales, unidas a valoraciones contenidas en los informes externos de evaluación, permiten juzgar muy positivamente la existencia de los programas promovidos desde el PGCD 2001-2004. Si bien se reconoce que se partía de una inexperiencia previa, en general hay una notable satisfacción con su gestión, mostrada en las valoraciones medias.

En primer lugar, las novedades introducidas se valoran en promedio con 6,7 puntos, siendo las más bajas las valoraciones de los expertos locales y de los planes estratégicos de las organizaciones del Sur y las más altas, la creación de los programas frente a los proyectos, las estrategias país de la Comunidad de Madrid (PEAs) y de la ONGD y la utilización de la línea de base.

A la LB se le reconoce su potencial en la eficacia de la ayuda y para la evaluación de resultados, pero ha habido

una baja calidad media en su elaboración, siendo más bien diagnósticos de identificación más profundos que una base de datos inicial que sirva para la comparación de la situación tras la ejecución del programa y así identificar resultados, también de forma cuantitativa. Esta falta de calidad de la LB ha provocado que algunos de los informes de evaluación no lo sean realmente de resultados, sino de productos o actividades realmente completadas, información que ya se obtenía con los informes finales. La recomendación que se deduce de esta valoración es que es necesario insistir en la formación de los cuadros de las ONGD en la elaboración de las LB, que se debe exigir mayor rigor en los procesos de aprobación de propuestas, sobre todo en lo que se refiere a los IOV y que se insista en la diferenciación conceptual entre resultados (*outcomes*) –cambios sostenibles en la vida de los beneficiarios- y productos (*outputs*) o actividades completadas por y para los beneficiarios, pero que pueden no haber producido ninguna mejora concreta en sus vidas. No es lo mismo abrir una microempresa o recibir capacitaciones, que poder obtener mayores ingresos y ganarse mejor la vida, gracias a ellas. Las evaluaciones deberán seguir centrándose en la medición de resultados y su captación mediante testimonios directos de los beneficiarios.

En segundo lugar y por lo que se refiere a los principios operativos, también se valoran de forma muy positiva, sobre todo el que las intervenciones deban partir de las respuestas del Sur. En este sentido, y dado que continua su vigencia en el Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2005-2008, se recomienda que se fortalezcan los procesos participativos de identificación, aprovechando la nueva línea de financiación para estos fines, creada por el PGCD 2005-2008.

En tercer lugar, respecto a los criterios de evaluación, las percepciones reveladas por algunas de las ONGD y las calificaciones sobre la gestión del instrumento pro-

gramas, son las más elevadas, con un 7,4 de promedio. Destaca la eficiencia, en el sentido más positivo, y se detecta a la sostenibilidad como el criterio más débil. En este campo, para facilitar la ejecución de las intervenciones y fortalecer a las propias organizaciones socias (tanto ONGD como contrapartes del Sur), se requiere una simplificación de los formularios, sin que ello suponga una menor calidad de la información obtenida (menos información solicitada por el “principal” o donante, no debe debilitar el control y rigor de las actuaciones de los “agentes” u ONGD y contrapartes). Algunos pasos ya han sido dados al unificar los informes intermedios técnicos y de justificación de gasto, pero es necesario un mayor esfuerzo simplificador por parte de la Comunidad de Madrid. En este proceso de equilibrio entre sencillez y calidad de la información, los expertos locales pueden jugar un papel activo y facilitador del seguimiento, si se les nombra en función de su probada experiencia y conocimientos técnicos, están en el puesto por un espacio de tiempo suficientemente largo y se les encomienda un contacto directo con las zonas de intervención frecuente y que propicien un trabajo coordinado entre las ONGD que permitan la detección de complementariedades de los diversos agentes que actúan en la zona priorizada por la Comunidad de Madrid.

La primera experiencia de evaluación externa de programas, promovidos por una Administración autonómica ha sido positiva. La continuidad de esta experiencia hará que se logre un verdadero proceso de desarrollo local, con un significativo fortalecimiento institucional que permita el progresivo abandono de las zonas de intervención, como signo de que se ha actuado de forma eficaz. Los conocimientos concretos que las evaluaciones de resultados como las realizadas permiten alcanzar, pueden ser la mejor muestra de que la ayuda es eficaz y que, paulatinamente, las agencias donantes descentralizadas pueden aportar conocimientos valiosos para el desarrollo local, y ya no sólo dinero de los contribuyentes.