

# DIAGNÓSTICO DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO VASCA Y OPORTUNIDADES PARA LA ALIANZA CON MOVIMIENTOS SOCIALES



Diagnóstico de la Cooperación para el Desarrollo vasca y  
oportunidades para la alianza con Movimientos Sociales

ISBN: 978-84-16257-00-3

Noviembre 2014

Hegoa  
www.hegoa.ehu.es  
UPV/EHU. Edificio Zubiria Etxea  
Avenida Lehendakari Agirre, 81  
48015 Bilbao  
Tel.: 94 601 70 91  
Fax: 94 601 70 40  
[hegoa@ehu.es](mailto:hegoa@ehu.es)

UPV/EHU. Centro Carlos Santamaría  
Elhuyar Plaza, 2  
20018 Donostia-San Sebastián  
Tel.: 943 01 74 64  
Fax: 94 601 70 40

UPV/EHU. Biblioteca del Campus de Álava  
Nieves Cano, 33  
01006 Vitoria-Gasteiz  
Tel. / Fax: 945 01 42 87



Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra con libertad, siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Licencia completa: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Financiado por:



**Gipuzkoako Foru Aldundia**

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>7</b>
---------------------------	----------

<b>I. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE GOBIERNO VASCO EN MATERIA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (PERÍODO 2008-2013).....</b>	<b>9</b>
---	----------

**Amaia del Río Martínez**

<b>1. MARCO POLÍTICO-ESTRATÉGICO.....</b>	<b>10</b>
---	-----------

1.1. Organigrama .....	10
1.2. Lugar que ocupa la Cooperación al Desarrollo en el programa de Gobierno ...	10
1.3. Organización interna .....	12
1.4. Objetivos que marca la Cooperación al Desarrollo .....	13
1.5. Enfoques teóricos de referencia .....	14
1.6. Lugar que ocupa la Educación para el Desarrollo .....	16
1.7. Líneas transversales, ámbitos de actuación sectoriales y países prioritarios...	17
1.8. Valoración general de la cercanía de esta Política pública con la propuesta de la Agenda alternativa.....	22

<b>2. ACTORES PRIORITARIOS Y MARCO DE RELACIONAMIENTO .....</b>	<b>24</b>
---	-----------

2.1. Actores prioritarios .....	24
2.2. Presencia y participación de los Movimientos Sociales .....	25
2.3. Estructuras de coordinación, consulta o decisión .....	26
2.4. Valoración general de la presencia y participación de los Movimientos Sociales .....	28

<b>3. MARCO INSTRUMENTAL Y TÉCNICO-ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>28</b>
---	-----------

3.1. Enfoque del Marco Lógico.....	28
3.2. Tipología de instrumentos .....	29
3.3. Criterios de valoración.....	32
3.4. Análisis comparado de la línea de Educación para el Desarrollo y proyectos de Cooperación.....	40
3.5. Valoración general de la potencialidad de los instrumentos y los requisitos técnicos para la participación de los Movimientos Sociales .....	40

<b>4. ANÁLISIS DE INICIATIVAS CONCRETAS.....</b>	<b>42</b>
--	-----------

4.1. Identificación de iniciativas en las cuales participan los Movimientos Sociales .....	42
--	----

<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS.....</b>	<b>47</b>
--	-----------

## **II. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA EN MATERIA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (PERÍODO 2008-2013) .. 49**

**Silvia Piris Lekuona**

<b>1. MARCO POLÍTICO-ESTRATÉGICO.....</b>	<b>50</b>
1.1. Organigrama .....	50
1.2. Lugar que ocupa la Cooperación al Desarrollo en el programa de Gobierno... 51	51
1.3. Organización interna .....	53
1.4. Objetivos que marca la Cooperación al Desarrollo .....	54
1.5. Enfoques teóricos de referencia .....	55
1.6. Lugar que ocupa la Educación para el Desarrollo .....	58
1.7. Líneas transversales, ámbitos de actuación sectoriales y países prioritarios... 61	61
1.8. Valoración general de la cercanía de esta Política pública con la propuesta de la Agenda alternativa.....	66
<b>2. ACTORES PRIORITARIOS Y MARCO DE RELACIONAMIENTO .....</b>	<b>67</b>
2.1. Actores prioritarios .....	67
2.2. Presencia y participación de los Movimientos Sociales .....	70
2.3. Estructuras de coordinación, consulta o decisión .....	71
2.4. Sistema de relación entre la administración y los distintos agentes.....	72
2.5. Valoración general de la presencia y participación de los Movimientos Sociales .....	74
<b>3. MARCO INSTRUMENTAL Y TÉCNICO-ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>75</b>
3.1. Enfoque del Marco Lógico .....	75
3.2. Tipología de instrumentos .....	76
3.3. Criterios de valoración.....	83
3.4. Análisis comparado de la línea de Educación para el Desarrollo y proyectos de Cooperación.....	90
3.5. Valoración general de la potencialidad de los instrumentos y los requisitos técnicos para la participación de los Movimientos Sociales .....	91

## **III. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DEL AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA EN MATERIA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (PERÍODO 2008-2013) ..... 93**

**Silvia Piris Lekuona**

<b>1. MARCO POLÍTICO-ESTRATÉGICO.....</b>	<b>93</b>
1.1. Algunos aspectos generales sobre la importancia de las políticas de cooperación para el Ayuntamiento, el organigrama y la organización interna del negociado .....	94

1.2. Objetivos que marca la Cooperación al Desarrollo y enfoques teóricos de referencia .....	96
1.3. Lugar que ocupa la Educación para el Desarrollo .....	99
1.4. Ámbitos de actuación priorizados y líneas sectoriales .....	100
1.5. Líneas transversales .....	102
<b>2. ACTORES PRIORITARIOS Y MARCO DE RELACIONAMIENTO .....</b>	<b>103</b>
2.1. Actores prioritarios .....	103
2.2. Presencia y participación de los Movimientos Sociales .....	105
2.3. Estructuras de coordinación, consulta o decisión .....	107
<b>3. MARCO INSTRUMENTAL Y TÉCNICO-ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>110</b>
3.1. Enfoque del Marco Lógico .....	110
3.2. Tipología de instrumentos .....	110
3.3. Criterios de valoración .....	113
3.4. Valoración general de la potencialidad del enfoque, marco relacional, instrumentos y los requisitos técnicos para la participación de los Movimientos Sociales .....	115

#### **IV. APRENDIZAJES DE LAS ONGD QUE TRABAJAN EN ALIANZA CON MOVIMIENTOS SOCIALES .....**

**Silvia Piris Lekuona y Amaia del Río Martínez**

<b>1. PRINCIPALES LÍNEAS DE CONTENIDO Y DEBATE IDENTIFICADAS.....</b>	<b>118</b>
1.1. Experiencia de las ONGD en el trabajo y alianza con Movimientos Sociales. Marcos en los que se asienta esta relación .....	118
1.2. Buenas prácticas y retos en relación a las alianzas entre ONGD y movimientos sociales .....	120
1.3. Revisión crítica de las políticas públicas de cooperación.....	122
1.4. Propuestas para concebir marcos instrumentales y técnicos alternativos.....	125

#### **V. HERRAMIENTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA ALTERNATIVA DE SOLIDARIDAD INTERNACIONAL.....**

**Amaia del Río Martínez**

<b>1. MARCOS, ENFOQUES Y HERRAMIENTAS EXISTENTES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....</b>	<b>132</b>
1.1. Marcos causales .....	132
1.1.1. Enfoque del Marco Lógico .....	132
1.1.2. Enfoques de Gestión Basada en los Resultados .....	133
1.1.3. Enfoque de la Teoría del Cambio .....	134

1.2. Marcos centrados en la contribución .....	135
1.2.1. Mapeo de Alcances .....	135
1.2.2. Enfoques Participativos .....	136
1.3. Marcos para el análisis de género .....	138
1.3.1. Marco analítico de Harvard o Marco de Roles de género .....	139
1.3.2. Marco de planificación de género de Moser .....	140
1.3.3. Matriz de Análisis de género.....	141
1.3.4. Marco de Empoderamiento de las mujeres.....	142
1.3.5. Enfoque de las Relaciones Sociales.....	143
1.3.6. Auditoría de género de “Interaction” .....	144
<b>2. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS Y PROPÓSITOS DE LAS HERRAMIENTAS CON VOCACIÓN TRANSFORMADORA Y ADECUADAS AL TRABAJO CON MOVIMIENTOS SOCIALES .....</b>	<b>145</b>
2.1. Características .....	146
2.2. Propósitos .....	147
2.3. Nuevas formas de aproximación. Herramientas para la emancipación.....	148
<b>OTRAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DE INTERÉS .....</b>	<b>150</b>

## PRESENTACIÓN

Esta publicación que hemos titulado “*Diagnóstico de la Cooperación para el Desarrollo vasca y oportunidades para la alianza con Movimientos Sociales*” forma parte de un proceso de investigación (2010-2014) que tiene como objetivo poner en marcha una agenda alternativa de cooperación al desarrollo orientada al fortalecimiento de los movimientos sociales, entendidos como sujetos de emancipación. En la primera fase de este proceso (2010-2012) se concretaron las bases sobre las que debería sustentarse esta agenda alternativa. Fruto de este espacio de reflexión e investigación editamos la publicación *Cooperación internacional y Movimientos sociales emancipadores: Bases para un encuentro necesario*, disponible en la biblioteca digital de Hegoa: <http://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/295>

En esta segunda fase (2012-2014) se pretende materializar las bases en una propuesta de Manual para la implementación de la Agenda Alternativa de Solidaridad Internacional (AASI) en la cooperación descentralizada vasca, concretamente en la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD), en la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) y en el Ayuntamiento de Donostia (AD), administraciones que han tenido una participación directa en esta iniciativa. Dicho manual se publicará en el primer trimestre de 2015 y recogerá medidas no sólo del ámbito político-estratégico, sino también herramientas administrativas, que permitan ir poniendo en práctica esta agenda alternativa y vincular de manera estrecha estas políticas de cooperación con el fortalecimiento de los movimientos sociales.

Para llevarlo a cabo hemos realizado un trabajo cuyo resultado ahora presentamos. El documento consta de cinco capítulos; los tres primeros se corresponden con un diagnóstico de la política pública de cooperación para el desarrollo impulsada por cada una de las administraciones anteriormente mencionadas que nos ha aportado información sobre los marcos de actuación que priorizan, el tipo de iniciativas que promueven y en general sobre los posicionamientos que evidencian a la hora de poder establecer alianzas con los movimientos sociales. El cuarto capítulo recoge los aprendizajes y oportunidades que las seis ONGD entrevistadas manifestaron en relación al encuentro entre la cooperación internacional y los movimientos sociales como sujetos estratégicos de emancipación. Finalmente en el quinto capítulo, y a partir de una revisión de diferentes marcos, enfoques y herramientas que se

utilizan frecuentemente en cooperación internacional, apuntamos algunas ideas sobre las características y propósitos de una herramienta alternativa más acorde a los complejos procesos de emancipación de los sujetos priorizados por la AASI.

La elaboración de esta publicación digital ha requerido la documentación y estudio de diferentes textos y referencias bibliográficas, así como la transcripción y análisis de las entrevistas realizadas a personas con responsabilidad en las administraciones públicas de cooperación para el desarrollo vascas, ONGD y/o movimientos sociales. Aprovechamos este espacio para agradecer su disponibilidad, colaboración y confianza en sus reflexiones. Deseamos que este esfuerzo conduzca a profundizar en el conocimiento de las oportunidades existentes para el encuentro entre la cooperación descentralizada vasca y los movimientos sociales en el actual contexto de crisis del modelo hegemónico de sociedad global.

# **I. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE GOBIERNO VASCO EN MATERIA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (PERÍODO 2008-2013)**

Este documento recoge los principales elementos de interés de la cooperación para el desarrollo impulsada por el Gobierno Vasco en el período 2008-2013. Nos hemos basado para el análisis en diferentes textos (ver referencias bibliográficas), así como en opiniones y juicios que se revelan durante la entrevista mantenida con el personal técnico de la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo (AVCD) el 28 de mayo de 2014. Estas manifestaciones se deben comprender -y así lo reclaman las informantes explícitamente- desde su posición y perfil como personal técnico y no como representantes del partido político que en esos momentos asume la dirección de la AVCD.

Sobre el período de análisis 2008-2013 debemos comentar que en este tiempo se asiste a varios cambios de gobierno, que se detallan a continuación, y a la creación de la AVCD. Sin embargo, y a pesar de que son tres los partidos políticos que asumen la dirección en materia de cooperación, solamente contamos con un Plan Estratégico y Director vigente para todo el período y hasta la actualidad (septiembre 2014). No obstante, en varios apartados de este diagnóstico hacemos mención al borrador del Plan Director 2014-2017 con el objetivo de recabar información más actualizada sobre las posibilidades de participación de los movimientos sociales en la política de cooperación promovida por Gobierno Vasco.

Presentamos la información por apartados que corresponden a los contenidos estudiados: marco político-estratégico; actores prioritarios y el marco de relacionamiento con los mismos; marco instrumental y técnico administrativo; y análisis de iniciativas en las que participan movimientos sociales.

# 1. MARCO POLÍTICO-ESTRATÉGICO

## 1.1. Organigrama

La Dirección de Cooperación al Desarrollo estuvo adscrita al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales bajo la dirección política de Ezker Batua-Izquierda Unida durante el período 2001-2008. En el año 2009 es el Partido Socialista de Euskadi quien detenta esta dirección, situándose en un primer momento en el Departamento de Asuntos Sociales y en su última etapa en Lehendakaritza. Posteriormente, en el 2012, constituida ya la AVCD y con el equipo técnico funcionando, el Partido Nacionalista Vasco traslada este organismo a Secretaria General de Acción Exterior, adscrita a Presidencia del Gobierno Vasco.

Las técnicas entrevistadas son conscientes del recelo que puede despertar la ubicación de la AVCD en Acción Exterior (Presidencia) porque pudiera entenderse que la cooperación para el desarrollo es un espacio para la promoción de los intereses de Euskadi en el exterior. No obstante, manifiestan que, aún siendo esta la ubicación, la actual AVCD continúa realizando actuaciones similares en términos operativos y prácticos (diseño y gestión de convocatorias, decretos, etc.) y bajo las mismas lógicas y perspectivas que venía desarrollando anteriormente. Inciden en señalar que el hecho de operar bajo el marco de la Ley Vasca de Cooperación y el Plan director hasta ahora vigente (2008-2011) no permite ningún cambio sustancial, únicamente variaciones en aspectos de menor calado, como quién tiene la potestad de convocar.

## 1.2. Lugar que ocupa la Cooperación al Desarrollo en el programa de Gobierno

La creación de la AVCD, establecida por la Ley Vasca de Cooperación de 2008, como organismo público de derecho privado y con capacidad jurídica propia, adscrito a Presidencia de Gobierno Vasco posibilita en un primer momento situar a la cooperación para el desarrollo como materia relevante de Gobierno y con capacidad de influencia sobre el resto de departamentos. Sin embargo, el artículo 3 de dicha Ley señala que la AVCD: *“tiene por objeto elaborar la planificación y coordinar, gestionar y ejecutar la política de cooperación para el desarrollo del Gobierno Vasco, siguiendo las directrices establecidas por el departamento competente en cooperación para el desarrollo”*, lo que de alguna manera limita sus funciones y lo restringe a ser un organismo exclusivamente ligado al Gobierno.

A la hora de analizar el lugar que ocupa la Cooperación al Desarrollo en el programa de Gobierno nos hemos detenido en el tratamiento que atribuye el Plan Director 2008-2011 a la necesidad de que otros departamentos de Gobierno Vasco desarrollen iniciativas acordes con los objetivos impulsados por la cooperación, esto es, en el grado de **coherencia de las políticas**. Este Plan recoge expresamente el interés por la coherencia de políticas cuando caracteriza al concepto de política de calidad de un triple significado: *“Coherencia con las políticas de desarrollo -políticas comercial, fiscal, financiera, agraria, energética, etc.-; Eficacia en el impacto sobre los objetivos últimos; y Eficiencia en el uso de los recursos utilizados”*. Y a continuación consciente de que: *“la política de cooperación no es por lo general parte integral del resto de las políticas pública”*, manifiesta su disposición a que dicha coherencia se centre *“exclusivamente en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad, sin otro interés complementario”*. Pero tras esta declaración, el documento no precisa nada en la parte operativa.

Queremos apuntar aquí la dejadez institucional, que ha existido y existe, concretamente entre los departamentos de Educación y Cooperación en relación a la cuestión de la educación para el desarrollo. Hasta el momento ningún plan director de cooperación ha considerado la posibilidad de reiniciar un trabajo conjunto en esta línea, a pesar de que se llevaron a cabo experiencias como Mundilab, promovida por Hegoa, en la que una persona del departamento de Educación de Gobierno Vasco estuvo designada para estos asuntos en comisión de servicios durante el período 2000-2003.

Respecto a esta cuestión sobre coherencia con otras políticas, las entrevistadas opinan que el hecho de que la AVCD se sitúe orgánicamente en Presidencia puede permitir un acceso más fácil y ágil a otros departamentos de Gobierno Vasco, aunque matizan que la clave es la voluntad política al respecto. Lo que se ha realizado hasta este momento ha sido un encargo al *Grupo de investigación sobre Análisis y Evaluación de Políticas de Cooperación al Desarrollo* del Instituto Hegoa para que estudie la coherencia de políticas de desarrollo tomando como referencia el Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2008-2011. El resto han sido iniciativas muy puntuales, como las desarrolladas con Juventud Vasca Cooperante, el departamento de Inmigración y la Agencia Vasca del Agua-URA. Confirman que el gran reto al que se enfrenta la AVCD en materia de coherencia es el tema de la educación para el desarrollo, la educación para la transformación social.

### 1.3. Organización interna

Anteriormente al año 2011, fecha en la que se crea la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, el equipo humano fue muy escaso. Fueron años en los que se constató una fuerte asimetría entre la dotación presupuestaria para la política de cooperación de Gobierno Vasco y el importe destinado a la gestión de esta, que se intentó solucionar con la contratación eventual y el recurso de personal becario la mayor parte de las veces.

En la actualidad la AVCD está compuesta por 23 personas, de las cuales 15 constituyen el equipo técnico (9 personas resultantes de la Oferta Pública de Empleo-OPE y 6 becarias) y las restantes 8 personas forman parte del personal administrativo y jurídico de este organismo. De las provenientes de la oposición, 6 están adscritas a áreas geográficas, 1 al área de género y desarrollo y otras 2 son las responsables de la coordinación estratégica, por un lado y la coordinación técnica, por otro.

A nivel de organización interna, el personal técnico decidió que para un funcionamiento eficaz desempeñaría sus labores en base a una distribución geográfica. De esta manera, para las intervenciones en materia de cooperación para el desarrollo se establecieron 2 personas por cada una de las 3 áreas geográficas prioritarias: Centroamérica, México y Caribe; África y Asia; y Sudamérica. Asimismo se determinó que del ámbito de la educación para el desarrollo se ocuparía la totalidad del equipo técnico geográfico, distribuyendo el trabajo y responsabilidad de los proyectos en función de su vinculación a un área geográfica determinada, de los sectores a los que responda y de la experiencia de la persona técnica que lo vaya a asumir.

Durante la entrevista las informantes afirman que esta distribución para los proyectos de educación para el desarrollo responde, por un lado, a la idea de que la transversalidad del enfoque de educación para el desarrollo debe retroalimentar las iniciativas de cooperación para el desarrollo, y por otro lado, a la apuesta de la AVCD para que el instrumento de programas contemple de manera armónica lo que se propone tanto en el Norte como en el Sur. No obstante, consideran que este criterio de organización debe someterse a evaluación para comprender el impacto de los resultados y las contribuciones del equipo en este campo.

Queremos constatar que carecer de personal técnico especializado para el trabajo en educación para el desarrollo es un déficit evidente. Consideramos que no disponer de una persona técnica responsable para este enfoque y labor implica que deben repartirse la gestión de esta línea de proyectos entre toda la plantilla, lo que refleja su escaso interés. En el momento de creación de la AVCD se debería haber constituido una unidad de educación, al igual que la de

género, con personal suficiente para desempeñar sus objetivos de forma adecuada. Entendemos que siguen sin alterarse las lógicas de pensamiento sobre lo que se considera relevante y los recursos que deben destinarse para una dinamización y funcionamiento idóneo.

De la misma manera que se han distribuido los proyectos de educación para el desarrollo, los convenios y programas también se reparten entre las personas encargadas de las áreas geográficas. Pero a diferencia de los primeros, existe una persona responsable de la totalidad de los convenios, la Coordinación estratégica, y otra responsable de los programas, la Coordinación técnica, lo que proporciona, según las entrevistadas, una visión global de los mismos, aspecto que califican de positivo. Finalmente, las becas son tramitadas por aquellas personas del equipo técnico que atienden un menor número de expedientes con el único fin -según se desprende de la entrevista- de redistribuir equitativamente tareas y responsabilidades. Asimismo relatan que el objetivo que prevalece en esta división organizacional es dar una respuesta adecuada a la gestión de los procesos de cooperación para el desarrollo.

#### **1.4. Objetivos que marca la Cooperación al Desarrollo**

La Ley Vasca de Cooperación apuesta por un tipo de cooperación orientada a la transformación social y centrada en las personas como sujetos de su propio desarrollo. El Plan Director 2008-2011 intenta responder a este mandato y define como objetivo: *“consolidar una política de cooperación para el desarrollo con identidad transformadora, de calidad, coordinada y coherente, centrada en la erradicación de la pobreza estructural”*.

En este plan se hace una crítica expresa a la tendencia de la agenda internacional por haber fortalecido el modelo de globalización neoliberal frente al desarrollo humano sostenible. Concluye que dicha tendencia ha impactado negativamente en las libertades, oportunidades y capacidades de la población mundial, por lo que propone generar una nueva agenda con cuatro componentes clave: *“La ciudadanía universal y la soberanía compartida; Una institucionalidad democrática y con competencias y capacidades definidas en el ámbito global; La priorización política del desarrollo humano; y El tratamiento integral de las dimensiones del desarrollo humano sostenible”*.

Constatamos que el Plan Director responde a la Ley Vasca de Cooperación y a los retos de una nueva agenda de desarrollo humano sostenible, definiendo el objetivo de la cooperación en los siguientes términos: *“Erradicación de la pobreza estructural fortaleciendo los procesos endógenos y las capacidades en el Sur y en el Norte, a través del acompañamiento prioritario de estrategias de desarrollo local vinculadas con los ámbitos estatal y mundial”*.

Aunque el período estudiado por esta investigación no corresponde con el borrador del Plan Director 2014-2017, hemos revisado este documento por considerar que pueden existir algunos aspectos que nos permitan entender mejor las fortalezas u obstáculos para trabajar en alianza con los movimientos sociales en el marco de la cooperación.

Así, este borrador señala que el Plan Director 2014-2017 se convierte en un componente fundamental de la “Estrategia Basque Country”, definiendo la acción de la AVCD como *“un elemento de relevancia en la proyección internacional de Euskadi, incluida en el área de responsabilidad de la acción exterior, a través de la transmisión de la solidaridad individual, colectiva e institucional de la sociedad vasca a favor de la erradicación de la pobreza estructural y la eliminación de la desigualdad en el mundo”*.

Igualmente en la introducción de este texto son abundantes las alusiones a la Ley Vasca de Cooperación como claro referente a la hora de determinar el plan con una clara mención a que la cooperación está orientada a la transformación social y centrada en las personas como sujetos de su propio desarrollo.

Del análisis de estas referencias concluimos que la propuesta del nuevo plan director parece situarse en una posición incómoda que oscila entre ser la extensión del proyecto Euskadi en el exterior, e impulsar cambios sociales y políticos a través del acompañamiento de los sujetos implicados.

### **1.5. Enfoques teóricos de referencia**

En el objetivo del Plan Director 2008-2011 se nombran dos conceptos claves, que como el propio texto indica: *“dan sentido al conjunto del Plan y delimitan el marco de actuación general”*: la pobreza estructural y la identidad transformadora.

Define en primer lugar lo que entiende por pobreza estructural: *“la ausencia de capacidades, libertades y oportunidades necesarias para una vida digna, impidiendo que las personas -y los pueblos- puedan ser sujetos de sus propias decisiones”*. Desde este planteamiento, atiende a diferentes aspectos y enfoques de la pobreza para acabar indicando que: *“el Plan se centra en la pobreza estructural como fenómeno complejo y sistémico, directamente relacionado con el desarrollo humano. Así, actuar sobre la pobreza estructural conlleva un claro componente transformador, con el que no se puede reducir la pobreza a un problema aislado y parcial”*.

En segundo lugar, el documento afirma que: *“la identidad transformadora de una política de cooperación reside en la voluntad y en la capacidad para incidir sobre las causas estructurales -económicas, políticas, sociales, ambientales, de género- que impiden el desarrollo humano de las mujeres, hombres y*

*pueblos en situación de pobreza, trazando estrategias coherentes y eficaces para el logro de los objetivos marcados”.*

Desde estas dos consideraciones fundamentales y con la apuesta por el acompañamiento de procesos de desarrollo humano de la población en situación de pobreza, la cooperación descentralizada del Gobierno Vasco define las siguientes tres estrategias para desarrollar esa política transformadora:

- *“Acompañar el proceso de generación y consolidación de los sujetos de transformación -políticos, sociales, económicos y culturales-, para la erradicación de la pobreza estructural.*
- *Acompañar la planificación y puesta en marcha de alternativas de desarrollo, equitativas, profundas y de calidad, de dichos sujetos de transformación.*
- *Acompañar la construcción de un nuevo internacionalismo y un nuevo multilateralismo activo, a través de la participación y consolidación de redes, la incidencia política y la educación para el desarrollo”.*

Del mismo modo que en el punto anterior hacíamos referencia al borrador del Plan Director 2014-2017, también queremos dejar constancia de algunas consideraciones en relación a los enfoques teóricos. Por un lado, se menciona que la cooperación descentralizada vasca debe adecuarse al contexto mundial actual, haciendo seguimiento de la Agenda Post 2015, del proceso sobre la financiación de la Ayuda Oficial al Desarrollo y del proceso en torno a la eficacia de la ayuda tras el Foro de Busan, todo ello *“con una visión crítica”*, aunque no determina en qué sentido avanzará. Por otro lado y al mismo tiempo alude que la cooperación vasca se está resituando, pero siempre bajo el *“paradigma del desarrollo humano sostenible, inspirado en los planteamientos de las Naciones Unidas”*.

En la entrevista preguntamos también sobre el marco de referencia y las perspectivas del nuevo Plan Director 2014-2017. Las informantes indican que, en primer lugar, para comentar dicha propuesta es necesario recordar algunos antecedentes, que se sitúan en el año 2011, cuando se realizó la evaluación del Plan vigente 2008-2011, y en el 2012, cuando en el marco del Consejo Vasco de Cooperación, se elaboró el borrador de lo que pretendía ser el Plan Director 2012-2015. Apuntan que, por problemas de tramitación interna y coincidiendo con el cambio de Gobierno, este texto nunca llegó a aprobarse aunque, según relatan las informantes, el proceso fue bastante participativo. Así, con la entrada del nuevo Gobierno y dirección de la AVCD se decidió no retomar la propuesta del Plan sin conocer la dotación presupuestaria, lo que implicó que hasta el 8 de abril de 2014 no se aprobaron las orientaciones generales para la planificación estratégica, esto es, las pautas para la elaboración del nuevo Plan Director.

En este contexto y aunque las entrevistadas reconocen que aún no saben cuál será el resultado final del Plan Director 2014-2017, comentan que el compromiso de la presidencia de la AVCD es mantener, en la medida de lo posible, el borrador del Plan Director 2012-2015, incorporando algunas actualizaciones. Confirman que se han abierto ciertos debates en el sector y que una de las críticas apunta al debilitamiento político de los contenidos de este nuevo plan con respecto al vigente 2008-2011. En contraposición a este análisis, opinan que este documento hará posible la concreción de diferentes cuestiones mediante una explícita matriz de seguimiento que ayudará a la planificación anual.

## **1.6. Lugar que ocupa la Educación para el Desarrollo**

El Plan Estratégico y Director de Gobierno Vasco 2008-2011 promueve la educación para el desarrollo determinándola como una Directriz de las siete que se establecen en el plan. Define la educación para el desarrollo como: *“una propuesta educativa, que a medio-largo plazo, pretende formar a las personas en la comprensión de las causas estructurales que generan las desigualdades mundiales, y ello para incentivar su implicación y compromiso en la transformación de los modelos sociales generados”*. Asimismo señala su acción transformadora como propuesta para promover un desarrollo humano sostenible.

Sin embargo, observamos que este potencial únicamente se recoge a nivel de discurso y no se refleja en las iniciativas de cooperación con el sur, obviando de esta manera el carácter transversal de la propuesta. Esta orientación más política, a nuestro entender, obligaría a superar la visión estrecha de la educación para el desarrollo, entendida como mero instrumento de cooperación, e implicaría cambios en el acercamiento a las cuestiones del desarrollo, en el posicionamiento ante estas y en el reconocimiento y participación de los movimientos sociales como sujetos con potencial transformador.

En línea con la visión más dominante y tradicional de la educación para el desarrollo, el plan contempla una serie de líneas transversales (equidad de género; visión sur; interculturalidad; paz; derechos humanos; y sostenibilidad ecológica), además de áreas sectoriales (incidencia política; innovación y creatividad metodológica; investigación; formación; y comunicación, intercambio y aprendizaje colectivo). El apartado dedicado a la directriz de la educación para el desarrollo concluye haciendo mención a una previsión de dotación presupuestaria en torno a un 6-8% de financiación, muy deficiente si pensamos en la educación como propuesta clave para la transformación social.

Para finalizar con este punto, reiterar dos cuestiones que se han apuntado anteriormente. Por un lado, que este plan no proyecta un rol destacado del Gobierno Vasco en el ámbito de la educación para el desarrollo, descuidando incluso su compromiso por abordar la coherencia de políticas entre diferentes departamentos de la administración pública. Y por otro lado, que la AVCD no cuenta con personal técnico especializado, lo que refleja un insuficiente reconocimiento y valor para este enfoque y trabajo.

### **1.7. Líneas transversales, ámbitos de actuación sectoriales y países prioritarios**

En este apartado centramos nuestro interés en exponer cuáles son las prioridades transversales, sectoriales y geográficas establecidas en el período correspondiente de estudio, siendo nuestra única referencia el Plan Director 2008-2011.

Primeramente comentar que este plan define las líneas transversales como las variables de análisis que deben formar parte de cualquier estrategia y les atribuye un valor fundamental al proclamar que “*se convierten en objetivos en sí mismos*”. Establece líneas transversales y sectoriales distintas para las iniciativas de cooperación y de educación para el desarrollo. En los siguientes cuadros se recogen estas líneas, sus significados y elementos más relevantes.

**COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO**

<b>LÍNEAS TRANSVERSALES</b>	<b>LÍNEAS SECTORIALES</b>
<p align="center"><b>Fortalecimiento de las capacidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eje sobre el que se asienta el Desarrollo Humano Sostenible.</li> <li>- Dos elementos fundamentales: participación y organización.</li> </ul>	<p><b>Necesidades sociales prioritarias</b></p>
<p align="center"><b>Equidad de género</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>“Un verdadero desarrollo humano, sostenible y equitativo, deber promover el desarrollo de las capacidades de todas las personas, mujeres y hombres”.</i></li> <li>- Alude a un amplio marco de referencia: las visiones sobre las mujeres y las relaciones de género en el desarrollo, el mainstreaming o transversalización de género y el empoderamiento de las mujeres.</li> </ul>	<p><b>Economía Popular</b></p>
<p align="center"><b>Derechos humanos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Considera <i>“a la población sujeto no como personas beneficiarias, sino como titulares de derechos y libertades, así como a reforzar dichas titularidades -individuales y colectivas-“.</i></li> </ul>	<p><b>Poder local</b></p>
<p align="center"><b>Sostenibilidad ecológica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plantea esta transversal en términos de políticas preventivas.</li> <li>- <i>“Las iniciativas de cooperación deben proponer modelos y estrategias de desarrollo autocentrado a partir de los recursos naturales y energéticos propios”.</i></li> </ul>	<p><b>Empoderamiento de mujeres</b></p>
	<p><b>Derechos humanos</b></p>
	<p><b>Identidad Cultural</b></p>

## EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

LÍNEAS TRANSVERSALES	LÍNEAS SECTORIALES
<b>Equidad de género</b> - Se entiende a través de dos propuestas: <i>“por un lado, la transversalización de la perspectiva de género en todos los agentes, iniciativas, acciones, etc., (...) y por otro lado, la vía para visibilizar los procesos de empoderamiento de las mujeres”</i> .	<b>Incidencia política</b>
<b>Visión Sur</b> - Aportación de conocimientos, materiales y opiniones directas de personas procedentes de las diversas realidades.	<b>Innovación y creatividad metodológica</b>
<b>Interculturalidad</b> - Aproximación a otras culturas desde el respeto, la tolerancia y la diversidad.	<b>Investigación</b>
<b>Paz</b> - <i>“Educar en las causas de las desigualdades supone educar en una visión crítica de esta violencia estructural, en una nueva cultura donde la resolución de los conflictos pueda llevarse a cabo de manera pacífica, no violenta y respetuosa con hombres y mujeres de cualquier procedencia, etnia, religión y edad, así como con el medio ambiente”</i> .	<b>Formación</b>
<b>Derechos humanos</b> - Entiende que las acciones deben <i>“propiciar actitudes de tolerancia y solidaridad, promoviendo el sentimiento crítico frente a las desigualdades, el compromiso de respeto a la diferencia y a las minorías, y la exigibilidad de estos derechos ante quien corresponda”</i> .	<b>Comunicación, intercambio y aprendizaje colectivo</b>
<b>Sostenibilidad ecológica</b> - Transmisión de una visión crítica de la utilización de los recursos en nuestro entorno, revisando los patrones de producción y consumo de las sociedades enriquecidas y promoviendo una utilización racional de los recursos disponibles.	

### **PRIORIDADES GEOGRÁFICAS**

Se establece un mínimo del 25% de los fondos geográficamente distribuibles para África. 22 países prioritarios, siguiendo los siguientes criterios.

#### **CRITERIOS:**

- Países y pueblos en situación de pobreza.
- Países y pueblos en los que existan territorios capaces de desarrollar estrategias locales con el enfoque establecido en el Plan.
- Países y pueblos con sujetos activos y comprometidos con el desarrollo humano sostenible, y con la voluntad y las capacidades mínimas para desarrollar iniciativas y procesos de desarrollo complejos y progresivos -planificados, coordinados, profundos, trascendiendo lo local-.

#### **ELEMENTOS IMPORTANTES:**

- Que la selección pueda asegurar un acompañamiento continuado y estable de las poblaciones sujeto y de los agentes sociales y públicos que ponen en marcha sus procesos de desarrollo;
- que se generen alianzas estratégicas e intercambio de capacidades entre agentes del sur y del norte;
- que se generen estructuras formales de encuentro y coordinación entre agentes del sur y del norte -movimientos sociales, ONGD e instituciones-; y
- que, fruto del conocimiento, a partir de una relación continuada y constante, se fomenten procesos de sensibilización, interlocución internacional e incidencia.

A continuación mencionamos algunos comentarios en relación a este punto. En prácticamente todos los planes directores de cooperación se repiten dos apartados dedicados, uno, a la priorización sectorial y el otro, a la geográfica. En el caso del Plan Estratégico y Director de Cooperación al Desarrollo 2008-2011 se habla de precisar, entre otros elementos, unas prioridades que posibiliten dotar a la cooperación vasca de unas señas de identidad bien definidas.

En relación a la primera cuestión, a las prioridades sectoriales, el plan remite a la Ley Vasca de Cooperación donde se recogen hasta 9 prioridades, empezando por la erradicación de la pobreza en la que se incluye la cobertura

de necesidades sociales básicas. Es decir se consideran todos los sectores de intervención que podamos imaginar, no queda ninguno fuera, con lo que, en primer lugar, se incurre en una contradicción en los términos ya que es incompatible cualquier priorización sectorial con la decisión de abarcar todo el universo de posibles sectores de intervención. En segundo lugar, queda desvirtuada la motivación apuntada sobre la identificación de unas señas de identidad de la cooperación vasca, a no ser que consideremos como característica de esa cooperación su vocación generalista en cuanto a los sectores de trabajo, con lo cual estaría de más hablar de prioridades.

En relación a las prioridades geográficas, el plan remite nuevamente a la Ley Vasca de Cooperación. En ella se habla de forma confusa, que puede llegar incluso a ser contradictoria, de una serie de países (sin citarlos) que deberían ser objeto de especial atención. En primer lugar, señala que las intervenciones se centrarán en países con IDH, así como otro tipo de índices que no menciona, más bajos. Posteriormente se mencionan otros cinco criterios que no ayudan a concretar el tipo de señas de identidad de los que se quiere dotar la cooperación vasca. El primero de ellos habla de comunidades que padezcan transgresiones graves y generalizadas de los derechos humanos (podría ser Colombia con IDH alto y DDHH por los suelos, esta es la contradicción), el tercero de países empobrecidos con los que Euskadi mantiene especiales vínculos, etc. En definitiva, de acuerdo a las consideraciones que se hacen en el Plan Director 2008-2011 y en la Ley Vasca de Cooperación, se puede afirmar que los países priorizados son todos, sin excepción, los que integran la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo de posibles países receptores de ayuda. Nuevamente, al igual que en el caso de las prioridades sectoriales, esta priorización geográfica no tiene ningún impacto para la mejor defensa de los derechos de las comunidades con las que la cooperación vasca pretende trabajar.

La primera valoración que hacen las entrevistadas sobre las líneas transversales es el reconocimiento de su importancia y su consiguiente traducción a la propuesta de baremación (36 puntos de un total de 72). Entienden que refleja el posicionamiento político de la cooperación vasca por el cómo deben desarrollarse las diferentes iniciativas de cooperación para el desarrollo. Asimismo opinan que las líneas transversales para el ámbito de la cooperación y la educación para el desarrollo podrían ser las mismas.

Sin embargo son más críticas y escépticas respecto al significado y aplicación real de estas líneas transversales o por los límites que existen para concretarlas en los criterios de baremación internos que utiliza la AVCD. Ponen como ejemplo la transversal de la equidad de género para argumentar los márgenes en la aplicación real de los criterios de baremación y declaran abiertamente las deficiencias en este sentido ya que parece ser que nunca se

ha excluido un proyecto por no incorporar dicha transversal. De esta manera, instan a que la AVCD realice un análisis y sistematización en profundidad de lo que hasta ahora se ha venido apoyando con la promoción de estas líneas transversales.

Entendiendo la lógica de que la educación para la transformación social es una perspectiva a tener en cuenta también en los procesos de cooperación en el Sur, plantean que una de las líneas transversales de cooperación para el desarrollo fuera la educación para la transformación. De hecho, sostienen que de alguna manera ya están apoyando esta concepción, aunque de forma no explícita todavía. Sin embargo, vislumbran la dificultad de que iniciativas de este tipo no lleguen a alcanzar la misma baremación en las transversales que un proyecto de cooperación al desarrollo de características más tradicionales, por lo que estiman necesario que la AVCD haga una revisión crítica en ese sentido.

Las líneas sectoriales, en contraposición con las transversales, no se someten a ningún criterio de valoración y además en la práctica -hasta que no se consideren excluyentes- engloban cualquier tipo de iniciativa. Precisan las entrevistadas que por ejemplo bajo la sectorial de “desarrollo humano local” nos podemos ocupar desde cuestiones de “Soberanía alimentaria” hasta “Buen Vivir”.

### **1.8. Valoración general de la cercanía de esta Política pública con la propuesta de Agenda alternativa**

Finalizamos este bloque con una valoración general sobre la cercanía de esta política pública con nuestra propuesta de agenda alternativa respecto a la definición de sus objetivos y marcos estratégicos, pero también en lo que a su estructura y organización se refiere.

Podemos constatar que, en general, el Plan Director 2008-2011 mantiene bastante sintonía con los elementos de la agenda alternativa que queremos impulsar, sobre todo en lo relativo a la identidad transformadora de la cooperación y a la potencialidad de trabajar con los movimientos sociales. Sin embargo, no podemos confirmar las perspectivas futuras de la AVCD ya que el Plan Director 2014-2017 aún está en proceso de deliberación y construcción, aunque el fundamento político sigue reconociéndose en el desarrollo humano sostenible.

Igualmente el Plan Director 2008-2011 se desvincula de la actual agenda internacional, que ha fortalecido el modelo de globalización neoliberal, optando por una nueva agenda centrada en el desarrollo humano sostenible con capacidad para fortalecer los movimientos populares internacionales. En el

borrador del Plan Director 2014-2017 se expresan los impactos negativos de la “*actual crisis multifacética*” sobre la población más vulnerable y apunta el reto de la Agenda de Desarrollo Post-2015. La caracterización de crisis multifacética frente a crisis sistémica (más aceptada entre los colectivos sociales) y la referencia a la Agenda de Desarrollo Post-2015 parecen predecir una política y práctica más cercana a la Agenda Oficial de Cooperación Internacional que a lógicas y propuestas emancipadoras.

Respecto al lugar que ocupa la educación para el desarrollo, tanto en el Plan Director 2008-2011 como en el documento borrador del plan 2014-2017, visibilizamos un interés bajo respecto a la misma. Si bien es cierto que se menciona como marco de referencia, se va diluyendo como propuesta real de la cooperación para el desarrollo con el compromiso por la transformación social. Esto se evidencia en el rol marginal de la educación para la transformación como aporte a la socialización crítica frente a la globalización dominante, en la omisión por llevar a cabo la coherencia de políticas en torno a la educación para el desarrollo, y en la ausencia de personal especializado en este campo en la AVCD.

Las líneas transversales se emplean para garantizar que todas las iniciativas impulsadas por la AVCD sean coherentes con su marco teórico. Una cuestión interesante a resaltar es el reconocimiento por parte de la AVCD (al menos por el personal entrevistado) de que se avanza hacia planteamientos en los que la educación para la transformación constituya una transversal de las iniciativas de la cooperación para el desarrollo, lo que puede abrir buenas perspectivas al trabajo con sujetos de cambio como los movimientos sociales.

Sobre la ubicación de las políticas de cooperación podemos afirmar que es evidente que esta cuestión ha generado y genera mucho debate en el sector, con mayor intensidad si cabe en este momento de recortes de las políticas públicas y cuando el organismo para impulsar esta materia se ha instalado en la Secretaría de Acción Exterior. Obviamente su ubicación y enfoque influirán de una manera u otra a la agenda alternativa de cooperación que queremos promover.

## 2. ACTORES PRIORITARIOS Y MARCO DE RELACIONAMIENTO

### 2.1. Actores prioritarios

La Ley Vasca de Cooperación establece en su artículo 9 que los agentes de cooperación son los siguientes: las administraciones públicas vascas y demás entidades públicas vinculadas a ellas; las ONGD; y otras entidades sin ánimo de lucro que realicen acciones de cooperación al desarrollo como universidades, organizaciones sindicales u otras.

Por su parte, el Plan Director 2008-2011 vincula la definición de agentes prioritarios a una cooperación con identidad transformadora: *“tanto si estos sujetos son los agentes directos de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco -movimiento campesino, de mujeres, indígena, sindicatos, poderes locales, etc., como si se fortalecen a partir del acompañamiento de otro tipo de entidades -vinculadas al desarrollo, a la cooperación, a la incidencia, o a la consolidación de alianzas-, es necesario establecer estrategias específicas que, por un lado, definan dichos agentes prioritarios, a la vez que se establecen procesos de fortalecimiento de sus capacidades”*.

Este plan director añade respecto a la Ley a los siguientes actores: por un lado, a los organismos multilaterales de desarrollo, y por otro lado, a los agentes de desarrollo del Sur, entre los que se mencionan a movimientos campesinos, indígenas, de mujeres, de derechos humanos, ONGD, o instituciones públicas locales.

El Decreto de proyectos 34/2007, de 27 de febrero, recoge los requisitos que deben cumplir las entidades que se presenten y, que consideramos, definen en cierta manera, el perfil de agente prioritario para esta administración. En el caso de los proyectos de cooperación y educación para el desarrollo establece los siguientes requisitos: inscripción en el registro correspondiente; reflejar expresamente en sus estatutos que una de sus finalidades es la realización de proyectos orientados al desarrollo de los países empobrecidos del Sur o acreditar experiencia continuada en este ámbito de un mínimo de dos años; carecer de ánimo de lucro; disponer de sede central o delegación en la CAPV; no haber sido sancionada y estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de seguridad social; y acreditar en los estatutos que una de sus finalidades es la realización de proyectos orientados al desarrollo. También posibilita acceder a la subvención aquellos proyectos presentados por un consorcio de entidades, en cuyo caso las entidades consorciadas deben cumplir los requisitos anteriormente mencionados, con dos excepciones: a) al menos la cabeza de consorcio debe tener su sede social o delegación

permanente en Euskadi, y b) al menos la cabeza de consorcio debe ser una entidad sin ánimo de lucro.

Podemos afirmar que el interés del Plan Director 2008-2011 por mostrar a los movimientos sociales como agentes de cooperación no se corresponde con los requisitos establecidos en el Decreto de 2007, que básicamente están determinados por las características que definen a las organizaciones tradicionales de cooperación.

En la entrevista se trató la cuestión de los agentes de cooperación para el desarrollo y a este respecto las trabajadoras de la AVCD mencionan que en el anterior proceso de elaboración del Plan Director 2012-2015, que nunca llegó a aprobarse, hubo una solicitud expresa por citar concretamente a tres agentes: a unos, por lo que aportaban en sentido positivo (movimientos sociales y organismos multilaterales) y a otros, por lo contrario, por lo que representaban como negativo para el ámbito de la cooperación (sector privado). En el momento actual de formulación de propuestas al borrador del Plan Director 2014-2017, la decisión política que ha tomado la AVCD ha sido reconocer lo que señala la Ley Vasca de Cooperación para el desarrollo (artículo 8 y 9) bajo el principio de solidaridad desinteresada. Así, los agentes de la cooperación para el desarrollo que se nombran son los siguientes: a) Las administraciones públicas vascas y demás entidades públicas vinculadas a ellas; b) Las ONGD; y c) Otras entidades sin ánimo de lucro que realicen acciones de cooperación para el desarrollo dentro de los principios y objetivos de la presente ley, tales como universidades, organizaciones sindicales o demás organizaciones sociales. Las entrevistadas añaden que la AVCD ha difundido el borrador del Plan junto a una guía con preguntas sobre diferentes cuestiones y concretamente sobre este punto se solicita una valoración sobre la posibilidad de incluir a otros agentes que de manera específica no están contemplados en la Ley, lo que indiscutiblemente suscitará cierta polémica.

## **2.2. Presencia y participación de los Movimientos Sociales**

Tal y como hemos apuntado en el anterior apartado, los movimientos sociales aparecen como un actor prioritario del Plan Director 2008-2011, y en particular se menciona a los movimientos campesino, indígena, de mujeres y de derechos humanos. En coherencia con este propósito se especifican convenios específicos con movimientos sociales internacionales en el apartado sobre líneas de fortalecimiento de los agentes del Sur, entre los que caber citar: al movimiento campesino a través de los convenios firmados con La Vía Campesina; al movimiento feminista a través de la Marcha Mundial de las Mujeres y diferentes organizaciones feministas americanas; y a otras entidades de defensa de los derechos humanos.

Las entrevistadas de la AVCD sostienen que la cooperación vasca apoya a los movimientos sociales, si bien admiten que, en la actualidad, no de una manera tan políticamente significativa como en el período 2005-2009. Exigen que se reconozca que hoy por hoy estos colectivos están respaldados por la cooperación de Gobierno Vasco y manifiestan que no han decidido en qué términos recogerá el nuevo plan director la presencia y participación de estos ya que aún no se ha desarrollado tal reflexión en la AVCD. Consideran que Gobierno Vasco valorará la posibilidad de dicha participación en función también de la estimación de las iniciativas y propuestas que se vayan desarrollando en esta línea.

### **2.3. Estructuras de coordinación, consulta o decisión**

Abordamos este apartado sobre las estructuras de coordinación y consulta señalando en primer lugar lo que dispone en este sentido la Ley Vasca de Cooperación, el Plan Director 2008-2011 seguidamente y por último los comentarios y opiniones de las informantes de la AVCD a este respecto.

El artículo 16 de la Ley Vasca de Cooperación establece que el **Consejo Vasco de Cooperación** es el órgano de representación de los agentes de la cooperación, con capacidad de propuesta, dictamen y seguimiento de la cooperación pública vasca para el desarrollo. Dicha Ley hace referencia al carácter mixto y paritario entre representantes institucionales y sociales. En lo que respecta a la administración, es interesante señalar la incorporación de representantes de departamentos del Gobierno Vasco, así como de Euskal Fondoa y de Emakunde. En la parte social han sido incluidos, además de nueve ONGD de la Coordinadora, seis representantes de otros agentes sociales vascos de cooperación para el desarrollo, que no pertenecen a la Coordinadora de ONGD de Euskadi e inscritos en el Registro de Agentes previsto por la Ley.

Igualmente, la Ley contempla la creación de un órgano de coordinación -**la Comisión Interinstitucional**- orientada a consensuar estrategias y evitar duplicidades y solapamientos de convocatorias y actuaciones.

Además de estos órganos formales, la Ley en su artículo 17 dispone que para la elaboración de los planes directores, habilitará también *“los mecanismos de participación y consulta que sean oportunos, a fin de conocer las diferentes sensibilidades y propuestas existentes entre los agentes de cooperación para el desarrollo”*.

El Plan Director 2008-2011 comienza afirmando que se basa en el principio de coordinación y define este término de la siguiente manera: *“participar, cada cual desde su competencia y autonomía, en estructuras de encuentro comunes*

*que posibiliten un incremento exponencial de la calidad del conjunto de los procesos". Así, la coordinación que se establece se centra básicamente en el ámbito vasco a través del Consejo Vasco de Cooperación, la Comisión Interinstitucional y la Coordinadora de ONGD de Euskadi. No obstante también apunta que con los agentes del Sur dicha coordinación se realizará mediante las Estrategias-País, consideradas como: "un espacio muy pertinente para la generación de los espacios de interlocución, debate y diálogo entre los diversos agentes vascos, las entidades sociales y públicas del Sur, así como los organismos multilaterales de desarrollo vinculados a la estrategia".*

Las técnicas de la AVCD advierten durante la entrevista que, aunque el Consejo Vasco de Cooperación se distribuye entre 10 miembros de la Coordinadora de ONGD y 6 del sector social que no pertenecen a la Coordinadora, son conscientes sin embargo de que hay asociaciones delegadas de las ONGD de la Coordinadora que también representan a los movimientos sociales, bien porque trabajan con estos colectivos o porque simpatizan con sus intereses.

Admiten que actualmente el Consejo Vasco de Cooperación no es un foro de debate y señalan que está en proceso de construcción. En este sentido, afirman que hasta el momento no se han abordado temas sustantivos, sino que únicamente se han dedicado a presentar informes y memorias de actuación. Frente a este perfil tan bajo resaltan el proceso de elaboración del Plan Director 2012-2015 como momento de mayor dinamismo e intensidad en cuanto al rol del Consejo. Conscientes de que debe ser propósito de la AVCD la creación de este espacio con importante peso para los debates, declaran estar aplicándose en ello.

Aunque reivindican el Consejo Vasco de Cooperación como espacio formal para el debate entre agentes y como lugar para la toma de decisiones en materia de cooperación para el desarrollo en Euskadi, también manifiestan haber tenido relaciones informales con miembros de algunos colectivos, como por ejemplo con Vía Campesina. Por otra parte, además del Consejo Vasco de Cooperación mencionan el espacio de la Comisión Interinstitucional, donde participan Gobierno Vasco, las 3 Diputaciones de la CAPV, Eudel y Euskal Fonda, como un foro posible para abordar estrategias conjuntas de todas las administraciones.

Finalmente las entrevistadas manifiestan que, a pesar del interés mostrado en el Consejo por algunas personas cercanas a los movimientos sociales, no se ha abordado la participación de estos en el ámbito de la cooperación, al igual que tampoco otros asuntos de interés. Son conscientes que el debate sobre la representación y consideración de los movimientos sociales es una discusión que va a incorporarse a la agenda y piensan hacerla frente, tanto en el espacio

del Consejo Vasco de Cooperación como en el marco de los diálogos bilaterales con las organizaciones que forman parte de los movimientos.

## **2.4. Valoración general de la presencia y participación de los Movimientos Sociales**

A lo largo de este apartado se han ido apuntando algunas cuestiones. Lo más reseñable es la ausencia de una estructura de relación y coordinación que no esté vinculada a los espacios formales del Consejo Vasco de Cooperación y la Coordinadora de ONGD, ya determinados por la propia Ley Vasca de Cooperación.

Otro de los aspectos que queremos subrayar por las implicaciones que puede tener para los movimientos sociales es el gran desafío al que se enfrenta la AVCD para conseguir que el Consejo sea realmente un espacio participativo y de debate entre diferentes agentes.

## **3. MARCO INSTRUMENTAL Y TÉCNICO-ADMINISTRATIVO**

### **3.1. Enfoque del Marco Lógico**

Para analizar el tipo de herramientas empleadas a la hora de presentar un proyecto hemos tomado como referencia la convocatoria del año 2009, comprobando cómo entre la documentación requerida figura la matriz del marco lógico. Además si examinamos los formularios para la presentación de solicitudes, estos responden también a los habituales para este tipo de subvenciones y siguen el formato del enfoque del marco lógico, en el que se precisan los antecedentes, la justificación, los objetivos, los resultados, los indicadores y a continuación las líneas transversales, etc. Constatamos que el enfoque del marco lógico es el empleado para la presentación de Proyectos a los Capítulos I, II y III con cargo al Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo de Gobierno Vasco.

Respecto al instrumento de programas, el protocolo de actuación es diferente del habitualmente utilizado en los proyectos. Así, después de la acreditación de la entidad solicitante, se debe presentar un perfil de programa, que posteriormente se concretará de forma más profunda tras la fase de identificación, una vez ya aprobado dicho perfil. Este perfil exige la definición del objetivo general, objetivo específico, componentes fundamentales del ámbito de actuación del programa y categorías de análisis para luego elaborar los indicadores, pero no requiere la matriz del marco lógico. Sin embargo, un

vez aprobado el perfil sí se debe presentar en la solicitud del programa, por lo que entendemos que este enfoque sigue siendo la herramienta preferente por este instrumento.

Sin embargo, y a diferencia de los proyectos y los programas, el instrumento de convenios es más flexible; ni la matriz del marco lógico es un requisito de obligado cumplimiento ni existe modelo alguno para la presentación de convenios.

Concluimos que la lógica predominante (excepto para los convenios) es la del enfoque del marco lógico, y que tanto la formulación como el seguimiento, a través de la presentación de informes narrativos y financieros, se debe realizar siguiendo este enfoque.

### **3.2. Tipología de instrumentos**

Recogemos en este punto lo que expresan la Ley Vasca de Cooperación y el Plan Estratégico y Director de Cooperación 2008-2011 respecto a las modalidades de cooperación y tipología de instrumentos.

El artículo 24 de la Ley Vasca de Cooperación afirma que existen dos las modalidades de cooperación:

*1. – La cooperación bilateral consiste en la ejecución por las administraciones públicas vascas de actuaciones de cooperación con instituciones y entidades de los países destinatarios de la cooperación, directamente o a través del concurso de los agentes de cooperación señalados en el artículo 9 de la presente ley.*

*2.– La cooperación multilateral consiste en la participación de las administraciones públicas vascas, dentro de sus competencias, en programas y proyectos de cooperación para el desarrollo impulsados por organizaciones internacionales, y siempre de acuerdo con lo establecido por la presente ley y los planes que resulten vigentes.*

En relación a la tipología, la Ley distingue 4 actuaciones: la Cooperación técnica; la Cooperación económico-financiera; la Acción y ayuda humanitarias; y la Educación para el desarrollo.

En relación a los instrumentos mencionamos en primer lugar los que existían con anterioridad al año 2008 para entender las nuevas incorporaciones desarrolladas en el Plan Director 2008-2011: las ayudas a personas cooperantes vascas; las becas para participar en programas de Naciones Unidas; los convenios directos; las estrategias-país; los programas; y los proyectos. A su vez el instrumento de proyectos distingue 3 modalidades de ayuda: a) Ayudas a proyectos de cooperación al desarrollo (Capítulo I);

Ayudas a proyectos de desarrollo productivo y de formación y asistencia tecnológica (Capítulo II); y c) Ayudas a proyectos de educación para el desarrollo (Capítulo III).

Con el Plan Director 2008-2011 se consolidan dichos instrumentos y se plantean las siguientes subdirectrices:

- *Consolidar presupuestariamente el instrumento programas en un intervalo indicativo del 20-30% del total de fondos por entender que es el mejor instrumento que se adapta al modelo de cooperación que defiende Gobierno Vasco.*
- *Definir los objetivos específicos de los convenios de cofinanciación, entre los que cabe destacar el fortalecimiento de los movimientos sociales de carácter internacional, preferentemente el movimiento campesino y el movimiento feminista, complementar las estrategias definidas en las Estrategias-País, apoyar proyectos directamente vinculados a la denuncia, incidencia, defensa y promoción de los derechos humanos, etc.*
- *Crear el instrumento de ayudas a los procesos de cambio organizacional pro-equidad de género con el objetivo de financiar diagnósticos participativos y planes de acción estratégicos pro-equidad de género para analizar hacia dentro y hacia fuera las razones que impiden que las organizaciones transversalicen la perspectiva de género.*
- *Definir una senda presupuestaria indicativa para los diferentes instrumentos de cooperación. Su asignación fue la siguiente: proyectos de cooperación (55-65%); programas de cooperación (20-30%); convenios (5-10%); educación para el desarrollo (6-8%); y acción humanitaria (6-8%).*

Según datos estadísticos de la propia AVCD, del total de los fondos que se ejecutaron para el período 2008-2010 (47.046.970.66 euros), el 56,86% de estos se destinaron a proyectos de cooperación; 13,05% para convenios; 9,63% para programas; 7,48% para educación para el desarrollo; y 8,14% para acción humanitaria. Destacar de estas cifras que es la cooperación a través convenios la que supera el porcentaje presupuestario inicialmente previsto en el Plan director.

En consonancia con lo que plantea el Plan Director para el fortalecimiento de las capacidades de los agentes del Sur, durante el período 2008-2010, un 26,78% de los fondos de los convenios se dirigieron a los movimientos sociales, entre los que cabe citar los suscritos con la Marcha Mundial de las Mujeres (a través de su Secretariado Internacional SOF de Brasil), La Cuerda de Guatemala, y la Fundación de Estudios, Acción y Participación Social-FEDAEPS de Ecuador. Por otra parte hemos identificado 24 proyectos de

cooperación para el desarrollo y 12 en la línea de educación en los que participaron y se fortalecieron de alguna manera los movimientos sociales.

En la entrevista realizada al personal técnico de la AVCD también se abordan los instrumentos que emplea Gobierno Vasco para impulsar la cooperación estructural y transformadora. Sostienen que los proyectos, aunque no tienen ningún componente institucional, en muchas ocasiones posibilitan la participación de movimientos sociales en redes y espacios de articulación con agendas nacionales, regionales e internacionales. Interpretan que con el apoyo económico que destinan a personal pueden ocuparse también de aquellas otras cuestiones relacionadas con el activismo de los movimientos sociales.

Respecto al instrumento programas, las entrevistadas destacan su potencialidad para las organizaciones y/o movimientos sociales por varios factores: en primer lugar, por el componente de fortalecimiento institucional que posee; en segundo lugar, por la propia flexibilidad del instrumento; y por último, por la articulación norte-sur que permite. Destacan dos programas vinculados a una organización vasca que trabaja con La Vía Campesina en temas de soberanía alimentaria en Centroamérica y África porque además de promover una transformación en términos productivos, estimulan el fortalecimiento de las Secretarías regionales de La Vía Campesina. Asimismo señalan el programa de apoyo al movimiento indígena y campesino de Bolivia y el de fortalecimiento al movimiento feminista a través de Las Dignas en El Salvador.

Sobre las valoraciones hacia el instrumento Estrategia-País, las informantes clarifican que cada una de las estrategias impulsadas por la AVCD tiene lógicas y características diferentes y específicas. Así por ejemplo, la Estrategia de Cuba ha significado una experiencia de concentración geográfica en 5 municipios y 2 sectores, mientras que la Estrategia de Guatemala ha logrado fortalecer el sujeto político capaz de provocar cambios estructurales en dicho país. No obstante, confiesan que por parte de la administración ha habido un escaso acompañamiento a estos procesos, lo que se considera un déficit.

Finalmente respecto a los Convenios, las trabajadoras de la AVCD entienden que es un instrumento interesante a través del cual Gobierno Vasco puede posicionarse políticamente. Reconocen que con el desarrollo del Plan Director 2008-2011 se apostó claramente por el fortalecimiento a movimientos sociales, fundamentalmente del feminista e indígena campesino, a través de la firma de convenios con la Marcha Mundial de Mujeres, La Vía Campesina, etc. Otra iniciativa interesante que destacan por el apoyo mantenido a los movimientos sociales es la Estrategia-País Guatemala. Consideran que estas prácticas han logrado visibilizar que es posible hacer otra cooperación diferente a la hegemónica y con agentes que no son los tradicionales en este ámbito de actuación. Creen que lo novedoso de estas iniciativas es la prioridad que se

atribuye al propio fortalecimiento de los movimientos frente al desarrollo de las actividades en sí mismas.

Declaran que, aunque no por la vía de convenios, la AVCD ha seguido trabajando con estos movimientos mediante los proyectos y programas que solicitan las ONGD y conciben que todos los instrumentos (proyectos, programas y convenios) puedan ser válidos para acompañar a los movimientos sociales. Aunque afirman no haber realizado ningún balance sobre el trabajo impulsado con los movimientos sociales debido a la escasa capacidad técnica de la AVCD para dar seguimiento a este tipo de experiencias, reconocen la existencia de algunos desencuentros con estos sujetos. Entienden que es una deuda de la administración retomar los contactos para poder construir otra relación y propósito conjunto, si así se estima pertinente.

Por otro lado, manifiestan abiertamente que deben hacer una evaluación general de todos instrumentos, pero que aún no han considerado ni el procedimiento, ni la metodología para su revisión y tampoco los tiempos para realizarla. Entienden que el debate sobre herramientas e instrumentos no se debe circunscribir únicamente a los movimientos sociales, sino que la reflexión debe ser más global al considerar que también otras organizaciones y entidades implicadas pueden resultar perjudicadas por la propia concepción y características de dichos instrumentos. Vislumbran que la evaluación de estos instrumentos debería proporcionar aportes sobre su contribución o no a los objetivos y al modelo de política pública de cooperación que se quiere desarrollar.

Una de las dudas que plantean las entrevistadas y que está en la base del debate es qué se entiende por movimiento social y quiénes constituyen esta categoría. Afirman que muchos movimientos sociales tienen personalidad jurídica para poder acceder a las convocatorias de proyectos, lo que pudiera inducir a pensar que existe mucho movimiento social entre las contrapartes de las ONGD vascas. Insisten que se debería empezar a construir colectivamente el significado de movimiento social y las características se le atribuyen.

### **3.3. Criterios de valoración**

En este apartado examinamos las tablas de valoración de los proyectos y de los programas. Nos interesa estudiar en qué medida los criterios de baremación y el valor que se les asigna facilitan o no la participación de los movimientos sociales, entendiendo que es en este nivel dónde se deberían concretar los elementos de carácter estratégico e ideológico de la política de cooperación para el desarrollo de cualquier administración.

El Decreto de proyectos 34/2007, de 27 de febrero, por el que se regulan las ayudas a proyectos establece que las entidades solicitantes, para tener acceso a la subvención, tienen que cumplir los siguientes requisitos, casi todos de carácter administrativo: inscripción en el registro correspondiente, carecer de ánimo de lucro, sede central o delegación en la CAPV, no haber sido sancionada, estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de seguridad social, y acreditar en los estatutos que una de sus finalidades es la realización de proyectos orientados al desarrollo o acreditar experiencia continuada en este ámbito de un mínimo de dos años.

Igualmente el decreto expone otros requisitos, tanto para los proyectos de cooperación como para los de educación para el desarrollo. Por un lado, los requisitos para los **proyectos de cooperación al desarrollo** son: cofinanciación del 20% del presupuesto total por recursos ajenos a la ayuda de la CAPV; período máximo de ejecución 24 meses; subvención máxima por proyecto no puede superar los 600.000 euros; tener una contraparte en los países empobrecidos del sur, con personalidad jurídica propia e inscrita en un registro del país. Sin embargo, se establece que este último requisito: *“no será exigido en casos de probada imposibilidad jurídica o política derivada de las circunstancias del país, en los cuales se remitirá toda la información disponible para garantizar la experiencia y actividad de la entidad local”*.

Los requisitos para los **proyectos de educación para el desarrollo**, por otro lado, son los siguientes: tener repercusión práctica y evaluable en los colectivos destinatarios con acciones que requieran la participación y movilización de las personas implicadas; cualquier colectivo puede ser población sujeto, pero los priorizados son: (Profesorado, futuras docentes, claustros, consejos escolares, berritzegune y equipos directivos de centros educativos, Educadoras y educadores de tiempo libre y animación sociocultural, Personal de las entidades sin ánimo de lucro, Personal de sindicatos, Profesionales de medios de comunicación y Colectivos ligados a los ámbitos de producción cultural); las temáticas priorizadas son: (las relacionadas con el desarrollo humano sostenible, con la globalización, con el fortalecimiento democrático, con la transversalidad, y con una visión crítica de los nuevos y viejos conflictos); ser viables en relación a las cuestiones técnicas y de coherencia; y finalmente los procedimientos priorizados son los que promueven la incidencia política, la innovación y creatividad, la investigación, la formación adecuadamente identificada y la comunicación, intercambio y aprendizaje colectivo.

Asimismo en el decreto se especifica que no serán admitidos los proyectos: a) Que no sean pertinentes en la estrategia de lucha contra la pobreza de la población sujeto; b) Que no sean coherentes, en el sentido de no guardar relación entre el problema que se plantea, los objetivos y resultados marcados

para superarlo y las actividades planificadas; c) Que no tengan indicadores evaluables; d) Que no sean viables; e) Que no sean sostenibles en el tiempo; f) Que no incorporen la perspectiva de género; g) Que no fortalezcan las capacidades locales; h) Que la participación de la población sujeto no esté garantizada; i) Que atenten contra los derechos humanos; j) Que no sean ecológicamente sostenibles; y k) Que no se enmarquen en los sectores de actuación siguientes: necesidades sociales prioritarias, economía popular, poder local, derechos humanos, educación al desarrollo.

En los dos cuadros siguientes recogemos los **criterios de valoración y su puntuación aplicables a los proyectos de desarrollo y de educación para el desarrollo** correspondientes a la Orden de 25 de marzo de 2009:

**CRITERIOS DE VALORACIÓN Y PUNTUACIÓN APLICABLES A LOS PROYECTOS DE DESARROLLO (2009)**

- **En función de los contenidos del proyecto y la participación de la población destinataria** (72 puntos):

- **Coherencia general del proyecto** (16 puntos): se valoran elementos como la pertinencia; la coherencia entre objetivos, resultados y actividades; la relación entre actividades y recursos establecidos; los indicadores de seguimiento y evaluación; y la inserción del proyecto en un Plan estratégico de la entidad solicitante.
- **Viabilidad y sostenibilidad** (15 puntos): se valora si el proyecto cuenta con los recursos metodológicos, técnicos y humanos necesarios; si hay participación o aval de una institución representativa en la ejecución del proyecto; y si es sostenible.
- **Líneas transversales** (36 puntos): se valora la incorporación de la perspectiva de género (7 puntos); el fortalecimiento de las capacidades locales (7 puntos); la generación de procesos de participación (7 puntos); la potenciación de la organización (5 puntos); el enfoque de Derechos (5 puntos); y la sostenibilidad ecológica (5 puntos).
- **Área geográfica y modelo de proyecto** (5 puntos): se valora si se desarrolla en los países prioritarios y si hay consorcio de entidades.

- **Aspectos relacionados con la entidad local** (18 puntos): se valora la experiencia; la capacidad y solvencia en proyectos del Gobierno Vasco; la relación con las personas sujeto; las perspectivas de vinculación de la entidad local con las personas sujeto (si esta comunidad sujeto viene recogida en el planes estratégicos de la entidad local); la incorporación de la perspectiva de género a nivel institucional.

- **Aspectos relacionados con la entidad vasca solicitante** (10 puntos): se valora la base social (personas socias, voluntarias, pertenencia a redes), la experiencia; la capacidad y solvencia en proyectos de Gobierno Vasco; la relación anterior entre la entidad vasca y la local; y la incorporación de la perspectiva de género a nivel institucional.

**CRITERIOS DE VALORACIÓN Y PUNTUACIÓN APLICABLES A LOS PROYECTOS DE EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO (2009)**

**- En función de la adecuación del diseño del proyecto a la convocatoria (26 puntos):**

- Coherencia entre objetivos, resultados y actividades previstos (3 puntos).
- Relación adecuada entre actividades, medios y costes (3 puntos).
- Pertinencia del proyecto respecto a la población destinataria, la temática y el tipo de propuesta (5 puntos).
- Procedimientos utilizados en el proyecto coherentes con los identificados como prioritarios en la convocatoria (3 puntos).
- Población destinataria coherentes con los identificados como prioritarios en la convocatoria (4 puntos).
- Las temáticas priorizadas en el proyecto son coherentes con las identificadas como prioritarias en la convocatoria (4 puntos).
- Proyecto integrado en el Plan estratégico en Educación para el Desarrollo de la entidad solicitante (2 puntos).
- Consorcio entre entidades sin ánimo de lucro y organizaciones de los colectivos priorizados (2 puntos).

**- En función de la viabilidad del proyecto (15 puntos):**

- Experiencia previa (2 puntos).
- Capacidad y solvencia (2 puntos)
- Formación adecuada de las personas que ejecuten el proyecto (2 puntos).
- Se ha realizado un diagnóstico previo (2 puntos).
- Se ha realizado una investigación previa (2 puntos).
- Sistema de indicadores de seguimiento y evaluación (5 puntos).

**- En función de la dimensión política (13 puntos):**

- Acciones que requieren la participación y movilización de las personas implicadas (3 puntos).
- Incidencia política (2 puntos).
- Empleo del marco teórico del Desarrollo Humano Sostenible (1 punto).
- Forma parte de campañas más amplias llevadas a cabo en red (2 puntos).
- Implicación de personal voluntario (3 puntos).
- Accesibilidad global a los productos y materiales producidos (1 punto).
- Implicación en la dinamización con agentes locales que pueden colaborar (1 punto).

**- En función de la dimensión intercultural (9 puntos):**

- Creación de espacios de convivencia entre culturas diferentes (2 puntos).
- Promover relaciones de conocimiento e intercambio entre organizaciones del Sur y de la CAPV (2 puntos).
- Dimensión política de la interculturalidad (2 puntos).
- Utilización de los 2 idiomas oficiales de la CAPV (3 puntos).

**- En función de la dimensión pedagógica (15 puntos):**

- Enfoque pedagógico que incluya los ejes transversales del Desarrollo (5 puntos).
- Metodologías educativas emancipadoras (4 puntos).
- Colaboración entre agentes educativos (2 puntos).
- Sistema de difusión apropiado a los sujetos (2 puntos).
- Estrategia de continuidad (2 puntos).

**- En función de la transversalidad del enfoque de género (11 puntos):**

- Incorporación de la perspectiva de género en la lógica del proyecto (2 puntos).
- Visibilización de las mujeres y sus organizaciones (2 puntos).
- Promoción de la incorporación del enfoque GED (2 puntos).
- Participación de las mujeres y sus organizaciones (2 puntos).
- Uso del lenguaje incluyente en mensajes e imágenes (1 punto).
- Perspectiva de género a nivel institucional (1 punto).
- Actividades de sensibilización hacia masculinidades justas, equitativas y en igualdad (1 punto).

**- En función de la revalorización de la visión sur (11 puntos):**

- Participación de recursos humanos y/o utilización de materiales que transmitan la visión sur (4 puntos).
- Transformación del imaginario colectivo y los estereotipos negativos (5 puntos).
- Participación de organizaciones de inmigrantes y otros grupos étnicos minoritarios en la ejecución (2 puntos).

Respecto a los criterios de baremación de los **programas**, mencionar en primer lugar que la división habitual de los proyectos entre requisitos del proyecto, requisitos de la entidad local y requisitos de la entidad solicitante no es operativa para el instrumento de programas puesto que es el sistema de acreditación el que establece quién puede acceder a la convocatoria en base a una serie de capacidades, de tal manera que la entidad solicitante no requiere una nueva valoración. A continuación señalamos los apartados de la tabla de baremación de programas con cargo al Fondo para la Cooperación al Desarrollo del año 2009:

### TABLA DE BAREMACIÓN DE PROGRAMAS (2009)

- **Pertinencia de la población sujeto y de la estrategia de intervención** (8 puntos)

- **Coherencia entre objetivos, componentes y diferentes apartados** (8 puntos)

- **Categorías de análisis de objetivos y componentes** (6 puntos)

- **Garantía de Viabilidad** (8 puntos)

- **Garantía de Continuidad** (6 puntos)

- **Género** (9 puntos)

- **Capacidades locales** (9 puntos)

- **Participación** (9 puntos)

- **Organización** (5 puntos)

- **Derechos humanos** (5 puntos)

- **Sostenibilidad ecológica** (5 puntos)

- **Educación para el desarrollo** (7 puntos)

- **Términos de referencia de la identificación** (15 puntos)

Del análisis de los criterios de baremación para los proyectos de desarrollo, extraemos fundamentalmente las siguientes conclusiones:

- Excesivo peso otorgado al apartado de coherencia y viabilidad (31 puntos), esto es, se valora de manera relevante los aspectos técnicos relacionados con la capacidad de formular adecuadamente una iniciativa bajo el formato del enfoque del marco lógico.

- Adecuado reconocimiento y valoración de las líneas transversales (36 puntos) entendiéndose que es en este apartado donde se reflejan de manera explícita los contenidos y enfoques políticos de la iniciativa que se pretende poner en marcha.

- En el apartado que se refiere a la entidad vasca solicitante se valora la base social y la participación en redes-coordinadoras, aspecto que nos parece fundamental de cara a que los colectivos y movimientos sociales se sientan reconocidos por el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Sin embargo,

resaltamos como carencia el hecho de que no se explicita esta misma cuestión en relación a la entidad local.

Algunas consideraciones del estudio sobre los criterios de valoración de los proyectos de educación para el desarrollo:

- Al igual que en los proyectos de desarrollo, en los proyectos de educación existe un peso excesivo de las cuestiones técnicas. Si unimos el apartado de viabilidad al de adecuación a la convocatoria suman 41 puntos, una puntuación casi equivalente a lo que se asigna a las dimensiones política, intercultural, pedagógica, visión sur y género, cuando son estos últimos elementos los que, a nuestro entender, deberían tener un valor mayor por constituir las referencias esenciales de cualquier propuesta de educación.
- Son criterios excesivamente fragmentados que impiden concentrar la puntuación en los enfoques realmente interesantes para materializar la política de educación para el desarrollo. Entendemos que las ONGD, por su trayectoria y especializado conocimiento en estos asuntos, han podido desarrollar habilidades, mientras que otros colectivos sociales pueden encontrar mayores dificultades para plasmar su propuesta en ese modelo, aunque esta contenga una valiosa perspectiva de educación para la transformación.
- Esta excesiva fragmentación de criterios conlleva la evaporación del objetivo final de cualquier propuesta transformadora y sin embargo, no se contemplan aspectos cruciales como la dimensión local-global, la apuesta por romper la lógica norte-sur y la premisa de “lo personal es político” como elemento de toda pedagogía emancipadora.
- Cuestiones del apartado que hace referencia a la dimensión política como la accesibilidad global a los productos y materiales producidos; la utilización de los 2 idiomas de la CAPV en el apartado de la dimensión intercultural; y la estrategia de continuidad en el de la dimensión pedagógica son elementos que no responden a una adecuada comprensión del significado de estas dimensiones y que por lo tanto desvirtúan su reconocimiento.
- Colectivos y movimientos sociales, como por ejemplo el feminista, no se identifican como sujetos priorizados por lo que se alimenta la idea de que la educación para el desarrollo es un ámbito exclusivo de los agentes educativos y de los agentes tradicionales de la cooperación.
- La formulación de las temáticas priorizadas es demasiado genérica, lo que conduce a poder desarrollar cualquier tipo de actuación e iniciativa.

Respecto a los criterios de baremación de los programas podemos concluir que se concede una importancia sustancial a los aspectos más técnicos, fundamentalmente a la definición de objetivos y componentes planteados y

coherencia con la población sujeto; a la garantía de viabilidad; y a la continuidad. El apartado referente a los términos de referencia de la identificación también adquiere un valor significativo.

### **3.4. Análisis comparado de la línea de Educación para el Desarrollo y proyectos de Cooperación**

A lo largo de este texto hemos ido exponiendo los elementos claves que han definido las líneas de cooperación y de educación para el desarrollo. Resaltamos a continuación algunas de las cuestiones más relevantes. Durante el período 2008-2010 la cooperación para el desarrollo representa la actuación más significativa de Gobierno Vasco, un 56,86% de los fondos frente a un 7,48% para educación para el desarrollo, un porcentaje claramente bajo si entendemos que es una propuesta de interés para la transformación social.

Si bien el Plan Director 2008-2011 señala a la educación para el desarrollo por su potencial transformador para promover un desarrollo humano sostenible, sin embargo esta caracterización no se traslada a lo operativo y no se adopta como enfoque transversal para los proyectos de cooperación para el desarrollo, tal y como se está proponiendo desde los pensamientos más emancipadores. Además, tal y como hemos advertido anteriormente, la AVCD no cuenta con personal técnico especializado en educación para el desarrollo, lo que -a nuestro entender- refleja el escaso valor otorgado a esta línea de trabajo en comparación a la de cooperación para el desarrollo.

### **3.5. Valoración general de la potencialidad de los instrumentos y los requisitos técnicos para la participación de los Movimientos Sociales**

Resumimos en este punto algunas de las principales ideas, que ya se han apuntado con mayor profundidad en este apartado, sobre la potencialidad que observamos en los instrumentos de cooperación de los que se ha dotado la AVCD para la participación de los movimientos sociales:

- Además de que el propio Plan Director 2008-2011 contempla que una de las líneas claves de los convenios es el fortalecimiento de los movimientos sociales de carácter internacional, este instrumento es el que ha permitido la incorporación de los movimientos sociales de una manera sencilla tanto por su flexibilidad respecto a los requisitos y herramientas, como por el formato para la presentación de propuestas.

- Se destaca la Estrategia-País Guatemala como una experiencia interesante por su aportación al fortalecimiento de los movimientos sociales y por haber

logrado visibilizar que es posible hacer otra cooperación alternativa a la hegemónica.

- Los programas requieren de un alto grado de argumentación técnica que puede discriminar de alguna manera a los movimientos sociales. Sin embargo, una vez aprobada la propuesta por la administración, se destaca de este instrumento el componente de fortalecimiento institucional que posee, la flexibilidad que permite y la articulación norte-sur que implica.

- Los criterios de baremación sobre aspectos técnicos de la formulación de la propuesta bajo el modelo del enfoque del marco lógico tienen un excesivo peso, lo que puede representar dificultades para el cumplimiento de los movimientos sociales debido a que su labor y activismo político no han estado orientados hacia estos aprendizajes. En general, las políticas de cooperación responden a las características de las organizaciones tradicionales de cooperación y no tanto a las de los movimientos sociales. Estas políticas no tienen en cuenta que las experiencias de estos últimos están más ligadas a la movilización social y política y a la incidencia que a la habilidad para fundamentar los elementos constitutivos de la lógica de intervención. Vinculado a esta cuestión sería interesante flexibilizar los formatos para la presentación de solicitudes.

- Consideramos que, si el objetivo de la administración consiste en emprender una cooperación capaz de generar procesos de fortalecimiento y transformación en las comunidades implicadas, la coherencia general del proyecto se debería medir mediante elementos como la participación, el acompañamiento a procesos y cuidados de las personas, la capacidad de generar conciencia crítica, etc. y no por cuestiones de carácter técnico únicamente.

- Valoramos que la participación en redes-coordinadoras debe ser un elemento fundamental a tener en cuenta tanto para la entidad vasca solicitante (que ya se recoge) como para la entidad local en los proyectos de desarrollo. La identificación de los movimientos sociales como población sujeto priorizada por los proyectos de educación para el desarrollo también se estima de mucho interés para subvertir la idea de que la educación para el desarrollo es un ámbito exclusivo de los agentes educativos y de los agentes tradicionales de la cooperación.

- Existe una excesiva fragmentación de los criterios de baremación para los proyectos de educación para el desarrollo, lo que impide concentrar la puntuación en elementos realmente interesantes para esta línea de trabajo. Este complejo sistema de baremación puede inducir a las organizaciones concurrentes a estructurar sus propuestas en torno a la variada casuística que

dicho sistema encierra, lo cual va en detrimento de otras propuestas más centradas. Debemos dejar constancia de que las ONGD han podido desarrollar habilidades para describir todos estos aspectos exigibles, mientras que los movimientos sociales pueden encontrar mayores problemas para plasmar su propuesta en ese modelo, aunque esta contenga una valiosa perspectiva de educación para la transformación, de educación para la emancipación.

- Reconocemos interesante la mención explícita a las redes de solidaridad Norte-Sur de cara al fortalecimiento de los movimientos sociales, pero a nuestro entender deberían tener mayor reconocimiento y valor.

- Finalmente y respecto a los criterios de baremación de los programas constatamos el excesivo valor que se otorga a la parte técnica sobre la política, lo que puede entenderse como un planteamiento poco cercano y “amables” con los movimientos sociales.

## **4. ANÁLISIS DE INICIATIVAS CONCRETAS**

### **4.1. Identificación de iniciativas en las cuales participan Movimientos Sociales**

En este apartado seleccionamos -a modo de ejemplo- algunas iniciativas en las cuales hemos identificado la presencia de movimientos sociales. En primer lugar apuntamos las organizaciones y propuestas apoyadas mediante convenios de cooperación directa durante el período 2008-2011. De un total de 69 convenios concedidos, 15 estuvieron orientados al fortalecimiento de movimientos sociales, sobre todo del feminista y del campesino:

- EHNE-Bizkaia Euskal Herriko Nekazarien Elkartasuna (Euskadi): Encuentro Internacional por una agricultura y una alimentación libres de organismos genéticamente modificados y basadas en la Soberanía alimentaria.

- Grain Fundación Privada (Estado español): Convenio para fortalecer la estrategia sobre soberanía alimentaria y el apoyo a movimientos populares en agricultura, alimento y biodiversidad.

- SOF-Serviço de Orientação da Família (Brasil): Convenio para la formación y construcción de las mujeres como sujetos políticos en Brasil. El objetivo de este convenio es consolidar la Marcha Mundial de las Mujeres, en Brasil y en el ámbito internacional.

- ENFF-Escola Nacional Florestan Fernandes (Brasil): Formación de militantes de movimientos sociales brasileños.

- PNGO-Palestinian Non-Governmental Organizations Network (Palestina): Defensa activa de los derechos palestinos y refuerzo del cumplimiento del derecho internacional. Desarrollo de una campaña de boicot, desinversiones y sanciones contra el régimen de ocupación colonialismo y apartheid de Israel.
- Asociación Civil La Cuerda (Guatemala): Consolidar el proceso de construcción del sujeto político feminista en Guatemala.
- Centro de Comunicación Virginia Woolf: Profundizar el debate feminista en los países del Sur en diálogo intercultural con mujeres indígenas para debatir y reelaborar paradigmas, generando alianzas.
- Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (Guatemala): Consolidar y fortalecer la segunda directriz de la Estrategia Vasca de Cooperación en Guatemala: Articular a los sujetos estratégicos de cambio.
- FEDAEPS-Fundación de Estudios, Acción y Participación Social (Ecuador): Contribuir al proceso de cambio social y económico en el Ecuador y en la región, para el logro de una sociedad más democrática, justa y solidaria.

En segundo lugar, señalamos otras iniciativas en las que han participado y se han potenciado de alguna forma a diferentes colectivos sociales, que generalmente forman parte de movimientos más amplios, en este caso a través de proyectos de cooperación para el desarrollo y durante el período 2008-2010:

- Entre Amigos-Lagun Artean (Guatemala): Fortalecimiento de la capacidad de respuesta y la capacidad de propuesta en torno a la violencia contra las mujeres y los derechos sexuales, reproductivos y de salud mental ante la institucionalidad del Estado de organizaciones de mujeres del departamento de Quetzaltenango.
- Herriarte-Asociación Entrepueblos (Guatemala): Fortalecimiento de la sociedad civil para la soberanía alimentaria.
- Fundación Mundubat (Brasil): Fortalecidas las capacidades organizativas y políticas del MAB en Brasil.
- Mugarik Gabe (Guatemala): Fortalecimiento institucional y político de organizaciones sociales.
- Mugarik Gabe (Colombia): Incremento de las capacidades de autogobierno de los pueblos indígenas de Antioquía: fortalecimiento de la Escuela de Gobierno y Administración.
- Solidaridad Internacional (Palestina): Fortalecimiento de organizaciones de sociedad civil Palestina agrupadas en PNGO.
- EHNE-Bizkaia Euskal Herriko Nekazarien Elkartasuna Bizkaia (Mali): Fortalecimiento de la lucha del movimiento campesino internacional vinculado a la Vía Campesina por el acceso a la tierra y sus recursos y por la aplicación de una reforma genuina e integral.
- Bizilur, Asociación para la Cooperación y Desarrollo de los Pueblos (Honduras): Impulsando la soberanía alimentaria y la reforma agraria mediante

el fortalecimiento y la articulación de las organizaciones de La Vía Campesina en Honduras.

- Fundación Paz y Solidaridad de Euskadi, CCOO (El Salvador): Fortaleciendo las capacidades organizativas y de incidencia política de las organizaciones populares y medios de comunicación locales para el ejercicio de una ciudadanía participativa y equitativa.

Finalmente, extraemos otras experiencias para el fortalecimiento de los movimientos sociales que fueron aprobadas en la línea de educación para el desarrollo durante el período 2008-2010:

- EHNE Bizkaia Euskal Herriko Nekazarien Elkartasuna Bizkaia: Creando redes de comercio responsable Norte-Sur.

- Fundación Mundubat: Derechos del campesinado, propuestas, redes y alianzas Norte-Sur.

- Emaus Fundación social: Pasos: Tejiendo estrategias compartidas de incidencia por la soberanía alimentaria.

- Ekologistak Martxan: Deuda ecológica vasca y biodiversidad global: implicaciones para el desarrollo.

- Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional: Avanzar hacia una agenda transformadora de cooperación para el desarrollo a través del fortalecimiento de los movimientos sociales.

A continuación hacemos una mención especial a la Estrategia-País desarrollada en Guatemala y que coordina Hegoa través de un convenio de colaboración directa entre esta entidad y Gobierno Vasco, por considerar que su principal característica es precisamente el fortalecimiento de los sujetos que pueden provocar los cambios estructurales en aquel país, independientemente del área de trabajo en el que cada colectivo desarrolle su acción política.

La Estrategia Vasca de Cooperación para el Desarrollo en Guatemala identifica como uno de los retos en este país la construcción de una democracia basada en la participación comunitaria y en el fortalecimiento de los movimientos sociales: *“La asunción de un nuevo modelo de desarrollo basado en derechos y de una nueva estructura institucional democrática y multinacional sólo será posible desde la participación activa y de calidad de las comunidades y de los movimientos sociales prioritarios -feminista, indígena, campesino-. (...) se deben fortalecer los movimientos sociales como sujetos políticos estratégicos, acompañando sus agendas de desarrollo y afianzando sus estructuras (...) Finalmente, la articulación es un eje esencial que permitirá generar una propuesta común entre todos los sujetos que defiendan una alternativa para Guatemala”.*

Al mismo tiempo define que el enfoque para esta Estrategia consiste en situar el eje en los sujetos y no en las áreas: “... *más que en alguna área específica, la Estrategia debe centrarse en el fortalecimiento de los sujetos que pueden provocar los cambios estructurales. De esta manera, nuestro objetivo se dirigiría prioritariamente a la construcción de ciudadanía a través del fortalecimiento de los movimientos sociales prioritarios –indígena, campesino, feminista- y de los procesos de democracia local -tanto institucional como organizativa-*”. De esta manera se define como objetivo general de la Estrategia Vasca de Cooperación para el Desarrollo en Guatemala: “*Desarrollar una política de cooperación de calidad y coherente con los retos de transformación en Guatemala, a través del fortalecimiento de los sujetos estratégicos de cambio para la erradicación de la pobreza estructural: movimientos sociales - indígena, campesino, feminista- y poderes locales comprometidos con la democracia participativa*”. La Estrategia se concreta en cuatro directrices que ponen las bases para la consecución del objetivo general.

Tras la descripción de estos elementos que definen claramente el propósito y el enfoque de dicha estrategia, rescatamos algunos comentarios que las técnicas de la AVCD manifestaron en la entrevista en relación a esta experiencia y el fortalecimiento de los movimientos sociales.

La valoración personal que hacen las entrevistadas sobre la Estrategia-País Guatemala -porque como ellas mismas indican la AVCD aún no ha realizado ninguna consideración al respecto- es positiva aunque ha habido algunas sombras en este proceso, como es el desconocimiento de la razón del desencuentro de la Mesa de Poder local con la Confluencia Nuevo Baqtun. Constatan que esta iniciativa ha permitido dar a conocer otra manera de hacer cooperación con actores que no son los tradicionales en este ámbito. Afirman que los logros están vinculados directamente con la *Directriz II* del Plan Director 2008-2011, esto es, con la articulación de los sujetos estratégicos de cambio en torno a planes sectoriales colectivos en un contexto tan hostil y criminalizado como el de Guatemala. Nombran a la Confluencia Nuevo Baqtun como el resultado más interesante en este sentido.

Sin embargo, insisten en señalar que ignoran si en un futuro se podrá repetir una iniciativa similar en otro contexto ya que la AVCD aún no ha evaluado el instrumento Estrategia-País. Evidencian el reto que tiene Gobierno Vasco a la hora de precisar el rol y la identidad que quiere jugar este organismo en este tipo de procesos. Declaran que, en el supuesto de que la AVCD continúe apoyando esta estrategia, esta se centrará en secundar los debates que están teniendo en los territorios de cara a una mayor apropiación, cuestión que parece ser uno de los retos más aclamado por los movimientos sociales implicados, tal y como han podido constatar a raíz de su última visita a Guatemala.

Mientras que una de las entrevistadas pone en valor la confianza de la AVCD en la iniciativa y en que el proceso ha discurrido independientemente del papel de este organismo, la otra técnica percibe negativamente el escaso seguimiento que se ha dado al proceso, lo que considera una pérdida de aprendizajes y una falta de responsabilidad institucional por parte de Gobierno Vasco.

Finalizamos haciendo referencia a los posibles desencuentros que se pudieran dar entre la AVCD, como organismo perteneciente al Gobierno, y los movimientos sociales como organizaciones y colectivos caracterizados por una identidad más combativa y de confrontación que las ONGD. Las informantes no alcanzan a predecir si se pudieran dar enfrentamientos o colisiones ideológicas, sin embargo indican que hasta el momento no se ha producido disputa alguna debido al bajo perfil que la AVCD ha mantenido durante este proceso.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## CONSULTADAS

- Ley Vasca de Cooperación al Desarrollo  
[http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-normleg/es/contenidos/informacion/ley\\_decreto/es\\_decretos/adjuntos/ley\\_cooperacion.pdf](http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-normleg/es/contenidos/informacion/ley_decreto/es_decretos/adjuntos/ley_cooperacion.pdf)
- Ley de Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo  
[http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-normleg/es/contenidos/informacion/ley\\_decreto/es\\_decretos/adjuntos/ley\\_agencia\\_vasca.pdf](http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-normleg/es/contenidos/informacion/ley_decreto/es_decretos/adjuntos/ley_agencia_vasca.pdf)
- Consejo Vasco de Cooperación [http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-convasco/es/contenidos/informacion/consejo\\_vasco\\_cooperacion/es\\_convasco/convasco.html](http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-convasco/es/contenidos/informacion/consejo_vasco_cooperacion/es_convasco/convasco.html)
- Decreto 28/2013, de 1 de julio, del Lehendakari, por el que se dispone el nombramiento de las personas miembros del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo  
[http://www.elankidetza.euskadi.net/contenidos/informacion/consejo\\_vasco\\_cooperacion/es\\_convasco/adjuntos/Decreto%20composici%C3%B3n%20CV%20castellano.pdf](http://www.elankidetza.euskadi.net/contenidos/informacion/consejo_vasco_cooperacion/es_convasco/adjuntos/Decreto%20composici%C3%B3n%20CV%20castellano.pdf)
- Plan Estratégico y Director de Cooperación para el Desarrollo de Gobierno Vasco 2008-2011 [http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-planestr/es/contenidos/informacion/plan\\_director/es\\_plandire/adjuntos/plan\\_estrategico\\_director.pdf](http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-planestr/es/contenidos/informacion/plan_director/es_plandire/adjuntos/plan_estrategico_director.pdf)
- Memoria estadística 2008-2010: [http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-pubmem/es/contenidos/informacion/publicaciones\\_memorias/es\\_publicaciones\\_memorias.html](http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-pubmem/es/contenidos/informacion/publicaciones_memorias/es_publicaciones_memorias.html)
- Evaluación participativa del Plan Estratégico y Director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 [http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-planestr/es/contenidos/informacion/plan\\_director/es\\_plandire/adjuntos/evaluacion.pdf](http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-planestr/es/contenidos/informacion/plan_director/es_plandire/adjuntos/evaluacion.pdf)
- 1er borrador Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de Gobierno Vasco 2014-2017
- Programa de Gobierno de Lehendakaritza >>>> Programa de Gobierno Cooperación al Desarrollo:  
<http://programa.irekia.euskadi.net/es/objectives/27>

- Estrategia Vasca de Cooperación al Desarrollo en Guatemala  
[http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-estrapais/es/contenidos/informacion/estrapais/es\\_estrapai/estrapais.html](http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-estrapais/es/contenidos/informacion/estrapais/es_estrapai/estrapais.html)
- Estrategia Vasca de Cooperación para el Desarrollo con Cuba  
[http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-estrapais/es/contenidos/informacion/estrapais/es\\_estrapai/estrapais.html](http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-estrapais/es/contenidos/informacion/estrapais/es_estrapai/estrapais.html)
- Decreto 34/2007, de 27 de febrero, por el que se regulan las ayudas a proyectos con cargo al Fondo de Cooperación al Desarrollo.
- Orden de 25 de marzo de 2009 por la que se convocan ayudas a proyectos con cargo al fondo para la cooperación y ayuda al desarrollo para 2009.
- Decreto 57/2007, de 3 de abril, por el que se regulan ayudas a programas con cargo al Fondo de Cooperación al Desarrollo.
- Orden de 4 de marzo de 2009 por la que se convocan ayudas a programas con cargo al fondo para la cooperación y ayuda al desarrollo para 2009.

## **II. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (PERÍODO 2008-2013)**

Este documento recoge los principales elementos de interés identificados en el análisis realizado sobre la cooperación impulsada por la DFG en el período 2008-2013. Este diagnóstico forma parte de un proceso de investigación, financiado por esta misma administración, y que tiene como objetivo la construcción de un Manual que aporta pautas para incorporar a los movimientos sociales y su fortalecimiento en las políticas públicas de cooperación.

Más concretamente nos ha interesado conocer en profundidad la política de cooperación de la Diputación Foral de Gipuzkoa y la participación de los movimientos sociales en la misma, para identificar las potencialidades y los nudos que pudieran permitir esta alianza con los movimientos sociales como sujetos estratégicos y la puesta en marcha de una política de cooperación que tuviera como objetivo su fortalecimiento. Como guía para este análisis hemos contado con las once bases de la *Agenda alternativa de solidaridad Internacional* (AASI), fruto de la primera fase de este proceso de análisis, y que ya nos colocaban en el lugar de una necesaria revisión integral del conjunto de la lógica política-estrategia-instrumentos-herramientas-requisitos administrativos, como única manera para generar las condiciones de ese otro tipo de cooperación propuesta. Por ello, en esta segunda fase, pretendemos concretar y aterrizar la propuesta en cuatro ámbitos: político-estratégico; relación entre agentes; instrumentos; y herramientas y requisitos.

La información que presentamos en este documento parte de todo este trabajo, y se ha extraído tanto del análisis de diferentes documentos (listados en el anexo correspondiente) como de las aportaciones y comentarios de la entrevista realizada el día 24 de marzo de 2014 con Arantzazu Santos (directora), Eukén Barreña (anterior asesor de la Dirección encargado de la redacción del actual Plan Estratégico) y Monika Sojo (actual asesora de la Dirección de cooperación). Presentamos la información según los bloques de contenidos estudiados: cuestiones relativas al marco político-estratégico; cuestiones relacionadas con los actores prioritarios y el marco

relacionamiento con los mismos; aspectos relativos al marco instrumental y técnico administrativo; y el análisis de iniciativas concretas identificadas.

## 1. MARCO POLÍTICO-ESTRATÉGICO

### 1.1. Organigrama

Es necesario tener en cuenta que analizamos dos períodos de gobierno. Hasta el 2011<sup>1</sup> la Dirección General de Cooperación, Derechos Humanos e Igualdad estaba ubicada en el **Departamento de Deportes y Acción Exterior**. A partir de las elecciones municipales y forales de 2011, se separa cooperación, derechos humanos e igualdad, pasando a depender la **Dirección General de Cooperación Internacional para el Desarrollo** al **Departamento de Política Social**, dirigido por Alternatiba, miembro de la coalición EH Bildu.

Igualdad y Derechos Humanos y Memoria Histórica cuentan también con sus correspondientes direcciones y pasan a ubicarse en el Área del Diputado General, en la cual está “la gestión de determinadas áreas de actuación de marcado carácter horizontal, a saber: normalización y uso del euskera en la sociedad y en la Administración Foral; participación ciudadana; igualdad; derechos humanos, migración y desarrollo territorial”<sup>2</sup>. Así euskara, igualdad, diversidad, migración, participación, memoria histórica y derechos humanos son definidos como ámbitos de actuación transversales.

El Plan director 2013-2016, actualmente vigente, explica y argumenta por qué la cooperación se entiende como una política social pública y por qué se encuentra ubicada en el Departamento de Política social. Así dice que “la ubicación de esta nueva dirección en el Departamento de Política Social resulta plenamente coherente: al igual que en el caso de la política social ejecutada en el territorio guipuzcoano, su objetivo también es la lucha contra la exclusión desde un enfoque transformador, si bien en el ámbito internacional [...] la Diputación Foral de Gipuzkoa concibe la política social como una herramienta para el cumplimiento efectivo de los derechos sociales. En consecuencia, para poder superar la exclusión es necesario poner en marcha estrategias que tengan en cuenta su multidimensionalidad, sus causas estructurales y promuevan la participación de las personas, así como su empoderamiento individual y colectivo. Este enfoque y sus connotaciones enlazan directamente con la cooperación transformadora que también asume, basada en la

<sup>1</sup> Gran parte de la información de este período se ha extraído de <http://www.gizaeskubideak.net/bienvenidos.php>

<sup>2</sup> Información extraída de: <http://gipuzkoaaldundia.net/es/html/43/350.shtml>

multidimensionalidad del desarrollo humano sostenible, el fortalecimiento de sujetos o el enfoque de derechos”.<sup>3</sup>

Se expone también que esta ubicación responde a la voluntad de desvincular la política de cooperación de “otros intereses ajenos a la solidaridad internacionalista que, en ocasiones, han contaminado esta política en otras administraciones, en las que a través de la cooperación se ha buscado la proyección exterior de las instituciones, la internacionalización de empresas o la obtención de retornos económicos en relación a los fondos otorgados”.<sup>4</sup>

En la entrevista realizada abordamos la cuestión de cuál consideraban que era la ubicación ideal de las políticas de cooperación, dónde resultaban más fortalecidas y qué valoración se realizaba de la ubicación actual. Se parte de la premisa de que en la mayoría de las ocasiones la política de cooperación tradicionalmente ha estado ubicada o en acción exterior, en Gabinete o en Lehendakaritza, o en departamentos de asuntos sociales. Se considera una cuestión importante, y sí se reconoce que existe cierto debate o visiones diferentes, sobre todo en un punto más de carácter teórico-político, ¿se puede considerar a la cooperación como una política social? ¿o como una política transversal? Al margen de este debate, que tuvo lugar más en el momento de formulación del Plan, la valoración que se hace de estar en el departamento de política social es positiva, por los siguientes motivos: por tratarse de un departamento grande dentro de Diputación, con lo que esto supone a nivel de medios, ya que existen recursos comunes a todo el departamento que facilitan la tramitación y carga administrativa; además es un departamento que no ha sufrido recortes en el presupuesto; se valora como positiva la implicación del Diputado de Política social, Ander Rodríguez, desde el respeto a las propuestas del equipo de la dirección; y por considerar que en Gabinete el aparato mediático y la mayor exposición pública, hubiesen podido condicionar más la toma de decisiones y autonomía de la Dirección.

## **1.2. Lugar que ocupa la Cooperación al Desarrollo en el programa de Gobierno**

Del análisis del Programa de Gobierno vigente, vemos que en el apartado dedicado a presentar el departamento de Política Social, su objetivo 4 se define como “una política social transformadora y solidaria, que supere fronteras. Una cooperación al desarrollo transformadora, que aborde las causas, no los efectos”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Plan director 2013-2016, página 23.

<sup>4</sup> Plan director 2013-2016, página 23.

<sup>5</sup> Información extraída del Programa de Gobierno, páginas 70-73.

Este objetivo es también estrategia, la número 6, y se establecen las siguientes acciones en materia de política de cooperación: dotar de recursos humanos a la Dirección; consignar un 0,7% real a la cooperación; desarrollar la cooperación directa; gestionar directamente las ayudas de cooperación, entre otras cuestiones.

Las referencias a cooperación aparecen únicamente en el apartado correspondiente de política social, y en los términos que acabamos de comentar. No encontramos nada más relevante a este respecto en el programa de gobierno.

Centrándonos en los vínculos de la política de cooperación con otros departamentos o políticas, podemos ver que el Plan director<sup>6</sup> menciona la sintonía de cooperación con la política de igualdad impulsada por la Diputación, y en concreto, con su II Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres, 2012-2020<sup>7</sup>. De hecho en la entrevista se menciona que existe una comunicación fluida entre ambas direcciones y que en 2012 se co-organizó, junto con el ayuntamiento de Donostia, una Jornada<sup>8</sup> “Feminismos y estrategias globales contra la violencia machista”, vinculada con la visita del Comité Internacional de la Marcha Mundial de las Mujeres a Euskal Herria.

Si continuamos analizando el Programa de Gobierno, y a pesar de que cooperación no aparece mencionada en el resto de apartados, si nos centramos en la presencia de movimientos sociales (elemento central para el presente diagnóstico), podemos ver que, y siguiendo con la actividad que acabamos de mencionar, la Dirección de Igualdad además de declararse en sintonía con el buen vivir, establece entre sus estrategias la construcción de espacios de interlocución con el movimiento feminista y la voluntad de crear condiciones para el fortalecimiento de dicho movimiento. En el caso de la Dirección de Participación, también se establece entre sus estrategias la creación de espacios de diálogo con los movimientos populares y la colaboración y promoción de la articulación entre los diferentes movimientos. Hemos considerado interesante destacar esta cuestión por que en el caso de la Dirección de igualdad, el trabajo conjunto ha quedado reflejado a través de una actividad con una organización feminista como la Marcha Mundial de las Mujeres, y en el caso de ambas direcciones podríamos ver una oportunidad de sinergias a partir del trabajo con movimientos sociales.

Por último, en la entrevista también se habló sobre el peso que se consideraba tiene cooperación para la Diputación de Gipuzkoa. Se considera que en

---

<sup>6</sup> Plan Director 2013-2016, página 23.

<sup>7</sup> Disponible en: [http://www.gipuzkoa.net/noticias/archivos/II\\_Plan\\_Igualdad.pdf](http://www.gipuzkoa.net/noticias/archivos/II_Plan_Igualdad.pdf)

<sup>8</sup>

<http://www.donostia.org/home.nsf/0/B3277737DF8F6378C1257A9F0045D00D?OpenDocument&idioma=es>

general el interés que suscitan las políticas de cooperación no suelen ser grandes, pero que EH Bildu mantiene cierta coherencia entre lo que defiende en su programa y aquello que está haciendo en las instituciones que gobierna, como Diputación de Gipuzkoa y el Ayuntamiento de Donostia. A nivel interno se destaca por ejemplo la relación fluida con el Departamento de Hacienda, flexible e implicado con la particularidad de las actuaciones de cooperación.

### **1.3. Organización interna**

Este punto sobre la organización interna lo hemos analizado para la actual legislatura, en la cual la Dirección de cooperación cuenta con cuatro personas adscritas a la misma, la Directora, dos personas administrativas funcionarias, y una persona subcontratada como Asesora.

En la entrevista se aborda esta cuestión y se considera que la Dirección de Cooperación es a día de hoy una dirección en construcción, y esto tiene su impacto claro también en el ámbito de los recursos humanos. Se considera que actualmente la Dirección necesitaría de, mínimo, otra persona más para poder funcionar respondiendo a sus necesidades reales. Se está en un proceso de ampliación de personal, aunque no se prevé que la incorporación de estas personas se pueda hacer tan fácilmente y en el corto plazo, por diferentes problemas de carácter burocrático-administrativo. A nivel de organización interna esta es muy fluida, debido también al reducido número de personas que actualmente componen la Dirección. Las dos personas administrativas no provenían del ámbito de la cooperación y con el objetivo de fortalecer sus conocimientos en la materia y su implicación en las tareas de la Dirección, han recibido un curso de formación. Se ha apostado por una organización interna como decíamos no tan estanca y vertical, en la que las cuatro personas no están divididas por sectores o áreas de trabajo, sino que participan, cada cual desde su rol y su nivel de responsabilidad, en todas las actividades. Se establecen reuniones periódicas de coordinación y se interlocuta, en la definición de prioridades políticas, con el grupo político responsable de la Dirección (Alternatiba).

Se entiende, como decíamos, que la organización interna de la Dirección no es un tema cerrado, y que la posible futura ampliación de personal va a llevar a tener que plantearse la forma de funcionamiento y la cuestión de cómo repartir tareas y responsabilidades, tema que se considera directamente vinculado con cuestiones más de fondo como el sistema de seguimiento de las iniciativas de cooperación que se quiera proponer desde la Dirección.

## 1.4. Objetivos que marca la Cooperación al Desarrollo

Para este punto hemos analizado los dos Planes Directores: el primero, período 2009-2011<sup>9</sup> y el segundo, para el presente período 2013-2016.

El primero de los Planes define como su objetivo general “desarrollar una política de cooperación para el desarrollo coordinada y de calidad, centrada en la lucha contra la pobreza, la equidad de género y la generación de una conciencia social crítica y transformadora”<sup>10</sup>. Para ello definen como objetivos específicos, el respeto a los pueblos y comunidades del sur, y el respeto a la sociedad civil de los Territorios Históricos. En el primero de estos objetivos, se menciona, entre otras cuestiones, la necesaria incorporación de los ODM para erradicar la pobreza; la necesidad de identificar participativamente las prioridades del desarrollo humano local; la necesidad de construir y fortalecer capacidades y el fortalecimiento institucional y democrático; y la promoción del empoderamiento, la construcción de redes y coordinación entre agentes. Del segundo de los objetivos específicos, más centrado en el ámbito de la sensibilización y la educación para el desarrollo, destacamos la mención explícita a que las acciones de sensibilización realicen incidencia política y promuevan la transformación de la sociedad; y a que se promueva la participación de la ciudadanía en las acciones de solidaridad, preferentemente a través de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales.

El Plan 2013-2016 plantea que la cooperación impulsada por la Diputación Foral de Gipuzkoa debe ser entendida como una política social pública, que se base en principios como la solidaridad internacionalista, la justicia social, la ciudadanía universal y la corresponsabilidad global<sup>11</sup>. Así el objetivo se define como: “Consolidar una política de cooperación para el desarrollo pública con identidad transformadora, centrada en la promoción del desarrollo humano sostenible, la erradicación de las causas de la exclusión y el acompañamiento a los sujetos de transformación”<sup>12</sup>.

Este Plan define entre sus principios rectores la solidaridad, entendiendo que “no forman parte de la política de cooperación para el desarrollo las iniciativas cuyos objetivos estén relacionados con la obtención de beneficios empresariales o ventajas comerciales; la promoción de relaciones internacionales; o el asistencialismo y caridad, quedando expresamente excluidas las alianzas público-privadas. Asimismo, este principio obliga a reconocer como agentes de esta política a entes sin ánimo de lucro; es decir,

<sup>9</sup> Mencionar que en este período las tres diputaciones forales de la Comunidad Autónoma Vasca contaban con un Plan Director conjunto.

<sup>10</sup> Plan Director 2009-2011, página 33.

<sup>11</sup> Plan Director 2013-2016, página 5.

<sup>12</sup> Plan Director 2013-2016, página 27.

las instituciones públicas y las entidades, organizaciones y movimientos sociales del norte y del sur global”.

Se definen como aspectos más destacables de esta política de cooperación el fortalecimiento del liderazgo de la Diputación Foral de Gipuzkoa mediante la gestión pública y directa; el mantenimiento de la cooperación indirecta a través de ONGD, movimientos y entidades sociales sin ánimo de lucro; el impulso de la cooperación directa con los movimientos sociales internacionales y locales; la puesta en marcha de actividades propias de educación para la transformación social; el inicio de experiencias en el ámbito de la cooperación técnica y la evaluación; así como la adopción de medidas que favorezcan el empoderamiento de las mujeres”.

### **1.5. Enfoques teóricos de referencia**

Comenzando por el primero de los Planes directores, ya en su apartado de contexto, ubica los siguientes como desafíos fundamentales: la superación de la pobreza y la desnutrición; la eliminación de la desigualdad entre países y entre personas, especialmente entre hombres y mujeres; la preservación del medio ambiente y recursos naturales; la necesidad de construir una nueva institucionalidad global que permita lograr la justicia global; la construcción de una cultura de paz; y la promoción de una conciencia crítica en el norte y en el sur, necesaria para la búsqueda de modelos de desarrollo justos y equitativos<sup>13</sup>.

Este análisis, según plantea el documento de Plan, parte de la constatación del aumento de las desigualdades en el mundo y de que la concepción de desarrollo dominante no contempla como objetivo la equidad. Así se plantea que un elemento central para la cooperación al desarrollo “es preguntarse por los criterios de justicia que deben funcionar a nivel global para construir un mundo más equitativo [...]. La globalización debe considerar los intereses del conjunto de los seres humanos, con la pretensión de buscar la mejor distribución de los recursos de manera que las personas puedan tener las capacidades para llevar una vida digna”<sup>14</sup>. Así se realiza una apuesta por el enfoque de desarrollo humano, entendiendo que se trata de una referencia válida para elaborar una propuesta justa de desarrollo. Se entiende que el desarrollo humano pone en el centro el bienestar de las personas y propone la construcción de un modelo alternativo de desarrollo en el cual lo decisivo son las capacidades de las personas y su fortalecimiento. Así, “la cooperación debe comenzar a trabajar desde, con y para las personas”<sup>15</sup>. Además se apunta que este paradigma del desarrollo humano incluye también el criterio de

<sup>13</sup> Plan Director 2009-2011, página 10.

<sup>14</sup> Plan Director 2009-2011, página 15.

<sup>15</sup> Plan Director 2009-2011, página 16.

sostenibilidad. “que garantice que la satisfacción de necesidades y el bienestar deseable para las generaciones actuales no comprometa esos mismos derechos para las generaciones futuras”<sup>16</sup>. Se menciona también la necesidad de que el enfoque de desarrollo humano incorpore los presupuestos feministas y de la importancia de entender los cambios no solo en las sociedad del sur sino también en las del norte. Se aborda también la necesidad de construir otra globalización alternativa a la actual, interdependiente y construida “desde abajo, si no será una sociedad dependiente de y dominada por los poderes de las potencias y los de las empresas transnacionales”<sup>17</sup>. Así se apuesta por lo local, no entendido como lo pequeño, sino desde la idea de que “los procesos locales deben, pues, tener sentido en sí mismos por su contenido de desarrollo humano y, al mismo tiempo, mostrar capacidad de incidir en la transformación de la sociedad”.

Este enfoque plantea los siguientes retos “para las políticas de cooperación al desarrollo, para las propias de educación para el desarrollo y para las estrategias de interrelación entre ambas. Entre otros: situar a las personas en el centro de la acción política; considerar las interdependencias en la dimensión local-global; fomentar una conciencia crítica y la transformación social como principios rectores de las políticas de cooperación; fortalecer la sociedad civil, con especial incidencia en las organizaciones de mujeres y feministas; promover la ciudadanía universal y asumir la interculturalidad como propuesta de convivencia”<sup>18</sup>.

**El Plan Director actualmente vigente (2013-2016)**, expone su apuesta por una política de cooperación transformadora<sup>19</sup>. En su análisis de contexto se identifican la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad como los elementos que definen el modelo de desarrollo hegemónico. Además se identifica que actualmente nos encontramos viviendo una crisis sistémica y multidimensional, exponiendo que “tanto la crisis sistémica como los desafíos globales cuestionan el proyecto modernizador hegemónico y su capacidad para ofrecer soluciones. Este proyecto, de origen europeo y con una trayectoria de varios siglos, está basado en la centralidad del capitalismo en la economía, el liberalismo en la definición de la sociedad, el neocolonialismo en la regulación de las relaciones internacionales y el heteropatriarcado como sistema de regulación de sexo-género”<sup>20</sup>.

Centrándose en la agenda de desarrollo, se realiza una revisión crítica de la agenda hegemónica actual, regida por el Consenso de Washington, y que fundamentalmente equipara bienestar y crecimiento económico. Se realiza

<sup>16</sup> Plan Director 2009-2011, página 17.

<sup>17</sup> Plan Director 2009-2011, página 23.

<sup>18</sup> Plan Director 2009-2011, página 25.

<sup>19</sup> Plan Director 2013-2016, página 23.

<sup>20</sup> Plan Director 2013-2016, página 8.

también una reflexión crítica en torno a cuestiones como la financiación y la eficacia de la ayuda y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En cuanto a las tendencias actuales de las políticas de cooperación estas parecen dirigirse “hacia una nueva fase, caracterizada como paradigma del capitalismo inclusivo, que consistiría en la articulación del trabajo entre empresas transnacionales, instituciones públicas y ONGD para rentabilizar la exclusión de acuerdo a criterios de mercado [...] Esta nueva fase estaría marcada por tres tendencias [...] el afianzamiento del crecimiento económico como objetivo de la cooperación; la preeminencia de los estados y empresas, frente a las entidades de la sociedad civil, como agentes principales de la cooperación; y la consagración de las necesidades sociales como ámbito de actuación prioritario”<sup>21</sup>.

Frente a esto, “la Diputación Foral de Gipuzkoa concibe la cooperación para el desarrollo como una política internacional comprometida con la justicia social y basada en la solidaridad internacionalista, la ciudadanía universal y la corresponsabilidad global”<sup>22</sup>. Esta identidad transformadora se define por tres apuestas: el desarrollo humano sostenible; la incidencia en las causas estructurales que generan la exclusión; y el acompañamiento a los llamados sujetos de transformación y la puesta en marcha de alternativas de desarrollo con carácter emancipador. Sobre el primero de los aspectos, el DHS, se considera que la multidimensionalidad de este paradigma no ha logrado imponerse a la visión de desarrollo como crecimiento económico. Así para el Plan resulta fundamental del DHS esa multidimensionalidad, la sostenibilidad y la lucha contra la dominación estructural; “la adopción de la promoción del desarrollo humano sostenible como objetivo central de la política de cooperación implica que esta debe estar orientada a la erradicación de la exclusión y, concretamente, de las causas estructurales que la generan. Entendemos la exclusión, o pobreza estructural, como la ausencia de las capacidades, libertades y oportunidades necesarias para llevar una vida digna”<sup>23</sup>.

Sobre la tercera de las apuestas, el **fortalecimiento de los sujetos de transformación**, se plantea que el aporte específico que la DFG puede dar es ser una herramienta para contribuir a ese fortalecimiento, poniendo para ello recursos económicos, materiales y técnicos que permitan a estos sujetos poner en marcha alternativas de desarrollo emancipadoras, y así poder lograr mayores niveles de justicia y equidad. Según el Plan, “cuando hablamos de sujetos de transformación nos referimos a personas, colectivos e instituciones empoderadas y organizadas, tanto en los países enriquecidos como empobrecidos, que conformen una ciudadanía global consciente de sus

<sup>21</sup> Plan Director 2013-2016, página 12.

<sup>22</sup> Plan Director 2013-2016, página 22.

<sup>23</sup> Plan Director 2013-2016, página 24.

derechos, de las causas de la exclusión mundial y dispuesta a poner en marcha alternativas de desarrollo emancipadoras [...] Algunos de los sujetos de transformación son los movimientos sociales y populares, así como las instituciones públicas del sur global, que propugnan alternativas de desarrollo emancipadoras relacionadas con la sostenibilidad de la vida, el buen vivir, la democracia radical y el derecho de autodeterminación, la economía solidaria y ecológica, el decrecimiento...”<sup>24</sup>. Se añade también que este fortalecimiento no se puede basar en apoyos puntuales, sino que se buscan “las alianzas horizontales y a largo plazo, que permitan la participación activa de mujeres y hombres, el fortalecimiento de sus capacidades, su concienciación, organización y la consecución de sus intereses estratégicos, no sólo la cobertura de sus necesidades básicas”<sup>25</sup>.

En la entrevista se abordó la cuestión del marco teórico del Plan y quedó evidente la apuesta por una visión amplia del Desarrollo Humano Sostenible. Se identifica claramente y con preocupación las tendencias actuales de las políticas de cooperación que, además de los recortes, parecen posicionarse en enfoques de crecimiento económico, y ante esto en el Plan se buscaba significarse con el enfoque DHS. Por otro lado, y en relación a los sujetos de transformación, se partía de un reconocimiento de la existencia de otros agentes, entre ellos los movimientos sociales, que están proponiendo alternativas, otros paradigmas, como el Buen Vivir, la economía feminista, etc....que se recogen en el documento de Plan. Se veía que estas propuestas no conforman un paradigma todavía acabado y completo, que están en construcción, y que el DHS podría ser válido para acoger las propuestas que estén viniendo de estos ámbitos. Y desde la Diputación se ve como estrategia fundamental apoyar a estos agentes, entre ellos claramente a los movimientos sociales, aunque también por ejemplo a administraciones públicas del sur, etc.

## **1.6. Lugar que ocupa la Educación para el Desarrollo**

Los dos Planes analizados presentan notables diferencias a la hora de definir la educación para el desarrollo, aunque los dos identifican que se trata de un ámbito de gran relevancia para la cooperación foral guipuzcoana.

El **Plan Director 2009-2011** define tres ejes que deben vertebrar las políticas de cooperación forales: el desarrollo humano local; el enfoque de género; y la educación para el desarrollo. Esta definición por tanto supone entender la ED como una especie de prioridad transversal, que debe estar presente en todas las actuaciones impulsadas, también en las de cooperación. La ED se entiende “como un instrumento para el fomento, tanto en las sociedades del norte como

<sup>24</sup> Plan Director 2013-2016, página 24.

<sup>25</sup> Plan Director 2013-2016, página 26.

en las del sur, de una conciencia crítica frente al estado de injusticias que dan lugar a la pobreza y a la desigualdad”<sup>26</sup>. Por lo tanto, se trata de “promover una ciudadanía global políticamente activa y comprometida y a movilizar a la sociedad a favor de un desarrollo humano justo, equitativo y sostenible siempre en el marco del respeto a los Derechos Humanos [...] y para ello incluir también con carácter transversal la Educación para el Desarrollo como un referente no sólo de sensibilización social, sino sobre todo, de cambio y transformación social”<sup>27</sup>. Además se identifican cuatro dimensiones de la educación para el desarrollo: política, pedagógica, Intercultural y ética. En el ámbito de las subvenciones, más concretamente en las Bases reguladoras generales del año 2010, la línea relativa a ED recibe el nombre de proyectos de sensibilización, formación, incidencia política, investigación y educación al desarrollo.

Por otro lado, en el documento se detallan algunas orientaciones tanto para las acciones de cooperación como para las específicas de ED, además de otras comunes para ambas. En el caso de cooperación, se indica que se deben tener en cuenta cuestiones como la interculturalidad (“Se trata de asegurar que, en ningún caso, se formulan propuestas eurocéntricas o que generen distorsión de los modelos culturales propios”); la participación (“Definición de estrategias concretas que aseguren la participación de los colectivos implicados [...] con especial atención a los grupos y organizaciones de mujeres y feministas”); empoderamiento (“facilitar la toma de conciencia del poder que tienen las personas y los colectivos para decidir sobre cualquier aspecto que les afecte y dirigidas a posibilitar su presencia activa en los lugares donde se toman las decisiones”); redes y alianzas (“Creación y fortalecimiento de redes y alianzas que agrupen a diferentes agentes sociales en todas las luchas y reivindicaciones que se puedan englobar en el marco del Desarrollo Humano”); y formación (“capacitación personal y profesional en relación al enfoque de Educación para el Desarrollo que incida en la formación ética y de derechos humanos”)<sup>28</sup>.

Sobre las orientaciones para las acciones específicas de ED, se identifican tres ámbitos educativos prioritarios: educación formal (debate curricular; formación del profesorado; investigación sobre la ED; redes de innovación; recursos pedagógicos; etc.); educación no formal (Centros de documentación y recursos; espacios de ocio y tiempo libre; comercio justo; colaboración con entidades locales y asociaciones; etc.); y educación informal (Incidencia política, “Acciones que pretenden incidir en las políticas y en los ámbitos institucionales y que incluyen denuncia, seguimiento de acuerdos, campañas de sensibilización y movilización social”; Redes y alianzas, “Estrategias conjuntas que implican a diferentes agentes que se constituyen como un

<sup>26</sup> Plan Director 2009-2011, página 22.

<sup>27</sup> Plan Director 2009-2011, página 52.

<sup>28</sup> Citas de este párrafo extraídas del Plan Director 2009-2011, página 57.

referente crítico que comparten una determinada visión de la solidaridad y que se refuerzan mutuamente para enfrentar las políticas y las estructuras hegemónicas del sistema de relaciones internacionales, y proponer nuevas claves, nuevos discursos y prácticas sociales”; y trabajo con medios de comunicación)<sup>29</sup>.

Por último, en el apartado de orientaciones comunes norte-sur, se presentan tres: el fortalecimiento institucional (“Planes que atiendan al fortalecimiento institucional de las entidades y/o instituciones implicadas para promover procesos de cambio y para dotar de un sentido crítico y estratégico al conjunto de las acciones de cooperación”); diagnóstico e identificación de proyectos; y sistematización (“Apoyo a propuestas de sistematización de experiencias encaminadas a rescatar aprendizajes, realizar valoraciones críticas, establecer líneas de mejora y facilitar procesos de comunicación e intercambio entre diferentes agentes”)<sup>30</sup>.

Pasando a analizar el **Plan 2013-2016**, se deja de emplear el término *educación para el desarrollo* para comenzar a emplear el de *educación para la transformación social*: “La educación para la transformación social es una estrategia de reflexión-acción indispensable para generar procesos participativos que culminen en iniciativas de cambio y transformación social. Así, este plan la concibe como una vía para generar conciencia crítica en la sociedad a partir de la idea de corresponsabilidad y ciudadanía universal, fomentando la movilización ciudadana y la puesta en marcha de iniciativas y experiencias transformadoras”<sup>31</sup>.

A esta definición se añade la idea de que “la educación para la transformación social no debe ser políticamente aséptica, sino que debe estar vinculada tanto a las reivindicaciones políticas y sociales de nuestro entorno, como a las causas sistémicas que generan vulnerabilidad en los países empobrecidos del sur y en nuestro propio territorio [...] resulta clave apoyar, mediante iniciativas de educación, a los agentes y movimientos que dinamizan las luchas sociales en el ámbito local e internacional, fomentando su vinculación y alianzas [...] y debe insertarse en procesos continuados en el tiempo, que respondan a una estrategia a medio-largo plazo, empleando medios y metodologías democráticas y participativas”<sup>32</sup>.

Como ámbitos de actuación de la educación para la transformación social, el Plan describe los siguientes<sup>33</sup>:

<sup>29</sup> Plan Director 2009-2011, página 58.

<sup>30</sup> Plan Director 2009-2011, página 61.

<sup>31</sup> Plan Director 2013-2016, página 30.

<sup>32</sup> Plan Director 2013-2016, página 30.

<sup>33</sup> Plan Director 2013-2016, página 30.

- La puesta en marcha de experiencias alternativas con potencial transformador relacionadas con la soberanía alimentaria, la economía feminista, la producción de información alternativa, la participación democrática, la economía social y solidaria, las licencias libres, el código abierto, el procomún...
- La incidencia política para movilizar a la ciudadanía, tanto en los países enriquecidos como en los empobrecidos, y presionar a los responsables políticos y económicos a favor de la defensa de los derechos humanos y el desarrollo humano sostenible.
- Los procesos de apoyo al fortalecimiento y empoderamiento de movimientos y agentes sociales locales e internacionales, y la promoción de redes sociales que tengan como fin las transformaciones sociales.
- Las investigaciones participativas en el ámbito de la solidaridad internacional, sensibilización y transformación social, dirigidas tanto a la reflexión teórica como a la elaboración de propuestas prácticas.

Tanto en el Plan, como en la entrevista, se apunta como cuestión pendiente la necesidad de caminar hacia una **fusión entre las iniciativas de cooperación y las de educación**. Así en el Plan se dice que, “partiendo del concepto de ciudadanía universal, y ante la crisis sistémica, es necesario comenzar a romper la dicotomía norte-sur y, quizás, la compartimentación entre la cooperación para el desarrollo y la educación para la transformación social. En este sentido, es un debate pendiente para el futuro la pertinencia de la separación radical entre estas dos áreas y la necesidad de su convergencia”<sup>34</sup>.

### **1.7. Líneas transversales, ámbitos de actuación sectoriales y países prioritarios**

En este apartado nos centramos en exponer cuáles son las **prioridades transversales, sectoriales y geográficas** establecidas en los dos períodos estudiados. Comenzar diciendo que ninguno de los dos Planes directores analizados establece prioridades sectoriales ni geográficas, es decir, no se definen sectores de actuación ni países prioritarios en los cuales ejecutar las acciones.

Esto limita por tanto nuestro análisis a las **prioridades transversales**. En el caso del **Plan Director 2009-2011**, y como ya indicábamos en el punto anterior, se opta por definir tres ejes que deben estar presentes en todas las actuaciones, y que por tanto, vamos a tomar como líneas transversales:

<sup>34</sup> Plan Director 2013-2016, página 30.

desarrollo humano local, perspectiva de género y educación para el desarrollo. En el punto anterior ya hemos presentado las indicaciones que este Plan da para el Eje de educación para el desarrollo. En el caso del primero de los ejes, desarrollo humano local, se apunta a que este debe ser entendido como un enfoque integral, lo cual implica la concepción de una estrategia de carácter universal, no focalizada o sectorial; la integralidad de objetivos; y la integración de los agentes y espacios de actuación, vinculado con las formas de relacionar lo local y lo global<sup>35</sup>.

Se definen también unas líneas directrices para este Eje, que son:

El fortalecimiento institucional (“se trata de un fortalecimiento que tiene como objetivos: a) profundizar la democratización de las instituciones públicas; b) promover la descentralización como herramienta para el desarrollo humano local; y c) establecer procesos participativos de diálogo y concertación, en los que los intereses de la población más desatendida e indefensa tengan su voz y puedan hacer valer sus derechos”). También se indica que el fortalecimiento institucional debe prestar atención a las “organizaciones de la sociedad civil como: ONGD locales y vascas, aquellas que sean representativas de trabajadoras y trabajadores, asociaciones vecinales, de mujeres, feministas, de niños, niñas y adolescentes, de defensa de los derechos humanos, etc.”

La promoción y apoyo de estrategias locales (“es importante identificar en cada país, región, departamento, provincia o municipalidad las prioridades nacidas de los agentes locales y relacionadas con los objetivos y compromisos internacionales de lucha contra la pobreza y apoyo al desarrollo humano, para que la cooperación ayude a la elaboración de estrategias orientadas a materializar esos objetivos”).

Y el fortalecimiento económico (“se trata de promover un crecimiento progresivo a favor de los grupos más excluidos y marginados de la sociedad. Por ello las iniciativas orientadas a la inserción de las personas y sectores pobres en el ámbito productivo son fundamentales”).<sup>36</sup> En este punto, y como orientación específica para las acciones de desarrollo, se establece que los proyectos productivos deben: a) incluir una estrategia de formación en clave de género para la identificación, formulación y gestión de proyectos productivos dirigidos a los agentes de desarrollo locales, así como a las organizaciones vascas; b) en aquellos que se den en áreas rurales, deben poner especial atención a la redistribución de activos (tierra), acceso al crédito y la capacitación técnica, y tener como agentes asociaciones o cooperativas de campesinos y campesinas y que generen vivencias de igualdad y autonomía para las mujeres; y c) en los proyectos de microcrédito, estar insertos en un programa o estrategia de medio plazo que pueda garantizar cambios en las

<sup>35</sup> Plan Director 2009-2011, página 37.

<sup>36</sup> Plan Director 2009-2011, página 39-40.

relaciones de poder entre hombres y mujeres y dentro iniciativas productivas con impacto social positivo.

En el segundo de los Ejes, equidad de género, se presentan dos estrategias necesarias y complementarias que definen este enfoque, la transversalización de género y el empoderamiento de mujeres. Al exponer ambas se incluyen referencias el movimiento feminista y de mujeres como generador del marco teórico sobre el que se sustenta el Plan. Al igual que en el primer Eje, el Plan presenta una serie de orientaciones para las diferentes actuaciones. En el caso de cooperación, indicar que las actuaciones deben dirigirse al fortalecimiento de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles-políticos de las mujeres y sexuales y reproductivos de las mujeres. Y tanto para las acciones en el norte y en el sur, destacamos tres de las orientaciones propuestas: “Apoyo a proyectos que se inserten en una estrategia a medio-largo plazo relacionada con los temas de la agenda feminista”; “Impulso de acciones institucionales para apoyar a las organizaciones de mujeres y movimientos feministas de los países del sur”; y “Promoción de relaciones de partenariado entre las organizaciones de mujeres y feministas del norte y del sur”<sup>37</sup>.

Esta líneas directrices u orientaciones que el Plan define para cada uno de los Ejes priorizados, por su forma de formularse y los contenidos que se recogen, pueden ser tomadas como una especie de **sectores de actuación o iniciativas prioritarias**. La barrera difusa entre la definición de estos ejes como transversales y su implementación práctica como transversales, es una cuestión apuntada tanto en la entrevista como en diferentes documentos de evaluación del primer Plan consultados.

Pasando a analizar el **Plan director 2013-2016**, se produce un cambio notable con respecto al Plan anterior, y se formulan **cuatro líneas transversales** para las iniciativas de cooperación y otras cuatro para las de educación para la transformación. Las líneas transversales comunes para ambos ámbitos de actuación son enfoque de género, participación y derechos humanos. Las líneas transversales específicas son capacidades locales, para el ámbito de cooperación, y enfoque local-global, para el ámbito de educación para la transformación.

Sobre el enfoque de género, el plan dice que recogiendo la producción teórico-práctica de las organizaciones feministas y de mujeres, actualmente podemos encontrar dos grandes estrategias: el empoderamiento de las mujeres y la transversalización del enfoque de género. Se establecen una serie de implicaciones para la cooperación que deben tenerse siempre presentes: la necesidad de diagnósticos; el apoyo a estrategias de empoderamiento diseñadas a medio y largo plazo, que no solo incluyan la satisfacción de las

<sup>37</sup> Plan Director 2009-2011, página 51.

necesidades prácticas de las mujeres, sino también sus intereses estratégicos; las alianzas con organizaciones feministas; y la necesidad de medir los avances mediante indicadores y sistemas de seguimiento concretos”<sup>38</sup>.

En relación a las transversales de capacidades locales y participación, el Plan entiende que el fortalecimiento de las capacidades es garantía de la eficacia, la sostenibilidad y la apropiación democrática por parte de las poblaciones sujeto. Además “es importante recordar que los procesos de empoderamiento, por definición, exigen no solo el aumento de las capacidades técnicas de la población, sino también el fortalecimiento de sus capacidades políticas en un sentido amplio, para que las personas sean conscientes de sus derechos y puedan impulsar las actuaciones necesarias para exigir su cumplimiento”<sup>39</sup>. Por otro lado, la participación debe ser un fin y un medio, y estar presente en todo el ciclo del proyecto.

En relación al enfoque de derechos humanos, el Plan se formula desde una concepción amplia de los derechos humanos (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, individuales y colectivos), defendiendo su indivisibilidad, interrelación e interdependencia. Así se establece que “la formación a las poblaciones sujeto en el conocimiento de sus derechos, y especialmente las mujeres, su organización para exigirlos, la denuncia de las conculcaciones de derechos y la movilización ciudadana, tanto a nivel local como internacional, son actuaciones necesarias”<sup>40</sup>.

Por último, y en relación al enfoque local-global, específico para el ámbito de educación para la transformación, el Plan establece que esta transversal “pretende trascender la perspectiva norte y sur, que en el contexto de la globalización resulta parcial, debido a la interdependencia de los procesos de desarrollo [...] pretende que los procesos de educación y transformación social que se generen estén sustentados en realidades y demandas locales, interrelacionadas con realidades y demandas globales [...] pretende generar conciencia crítica y movilizar a la ciudadanía, fomentando su implicación en alternativas de desarrollo que permitan la emancipación de pueblos y personas”<sup>41</sup>.

En la entrevista se abordó cómo había sido el proceso de definición de estas prioridades en el momento de elaboración del Plan y se valoró la implicación de las decisiones tomadas. En primer lugar se apunta que la prioridad del Plan no fue la definición de unas transversales, sino la **priorización de agentes**, intentando que además de los agentes tradicionales, entraran otros como los movimientos sociales. A partir de ahí, las prioridades transversales se

<sup>38</sup> Plan Director 2013-2016, página 32.

<sup>39</sup> Plan Director 2013-2016, página 34.

<sup>40</sup> Plan Director 2013-2016, página 35.

<sup>41</sup> Plan Director 2013-2016, página 35.

entendían como un mínimo, una especie de garantía de que esos enfoques estén en todas las iniciativas puestas en marcha, fundamentalmente por ONGD. Se analizaron diferentes planes y documentos estratégicos a nivel estatal, y se realizó la priorización de transversales actual. Aquellas del ámbito de cooperación se consideran algo más tradicionales, siguiendo experiencias anteriores, aunque por ejemplo se optó por no incluir una transversal relativa a la Sostenibilidad ecológica. Se identifica un riesgo evidente de que las transversales se conviertan en meros check-list de elementos que “hay que incluir” o que tengan un buen desarrollo teórico y luego en la práctica se diluyan. Por ejemplo, se ve una reflexión pendiente sobre la transversal de derechos humanos en este sentido.

Por otro lado, sí que en el ámbito de la educación para la transformación social se ha incorporado una transversal novedosa, la referida al enfoque local-global. Esta transversal, que parece no ser todavía comprendida por todas las entidades, intenta recoger esa idea de superar la separación entre cooperación y educación, entre norte y sur, a pesar de que como se reconoce, hasta la fecha sólo es de obligado cumplimiento para la línea de educación. Con esta transversal lo que se ha pretendido no es que los proyectos de educación recojan acciones en el norte y en el sur, sino que los proyectos cuestionen el sistema en sí mismo, que desde la incidencia en el ámbito de actuación más cercano no pierdan de vista la visión sistémica y estructural. La potenciación de redes y alianzas, si bien no estaba recogida en la formulación inicial, se considera que es una derivada natural de esta transversal. Como cuestión pendiente está la necesaria o no incorporación de esta transversal a los proyectos de cooperación. Se intuye que existen proyectos de cooperación que, aún cumpliendo todas las transversales, se quedan en experiencias interesantes para determinada comunidad pero no van más allá en vincularse con el ámbito global y el cuestionamiento de todo el sistema. Por eso se pretende realizar un análisis de la potencialidad y dificultad de incorporar esta transversal a los proyectos de cooperación.

Por último, y sobre la opción de no definir sectores prioritarios de actuación, se realiza una reflexión crítica de lo que podría suponer establecer esta sectorialización, y más concretamente de los riesgos que implica para comprender propuestas más integrales y complejas por no encajar en estos cajones previamente definidos. Y por otro lado se entiende que una propuesta de sectores no tiene excesivo sentido cuando se realiza una definición amplia de los mismos, con cinco o seis sectores considerados prioritarios, porque finalmente no están sirviendo para acotar nada.

## 1.8. Valoración general de la cercanía de esta Política pública con la propuesta de Agenda alternativa

Finalizamos este bloque con una valoración general sobre la cercanía de esta política pública a la propuesta de agenda alternativa de solidaridad internacional (AASI), en la definición de sus objetivos y marcos estratégicos, pero también en su estructura y organización.

En primer lugar, reconocer que hay cierta diferencia en el tipo de información que se aporta de cada período (elemento que va a estar presente en este documento). La posibilidad del contacto directo, a través de la entrevista, con el actual personal de la Dirección ha hecho que podamos contar con información más vivencial y cualitativa de este período.

Dicho esto, y comenzando por analizar la potencialidad de la DFG para impulsar elementos de la AASI, si hay que evidenciar que el segundo Plan director muestra una mayor sintonía con la misma, fundamentalmente por su claro posicionamiento con un concepto amplio del DHS y por su apuesta clara por el fortalecimiento de los sujetos de transformación, entendiendo que los movimientos sociales forman parte de los mismos. El primer Plan recoge de manera más genérica esta presencia de los movimientos sociales, aunque sí realiza un reconocimiento a la necesidad de tomar en cuenta en estas políticas al movimiento feminista.

Por otro lado, y siguiendo con la sintonía con la AASI, el Plan Director actual se desvincula claramente del enfoque de *capitalismo inclusivo*, y menciona, aunque sea de manera esquemática paradigmas alternativos como el buen vivir, la economía feminista y su posible relación con el DHS.

Sobre la definición de las prioridades, encontramos que son importantes para ambos Planes, pero quizá no tan trascendentales. El primero de ellos, porque opta por la definición de Ejes prioritarios, que vienen a ser una especie de transversales-sectoriales; y en el segundo, porque la primera cuestión considerada como fundamental era la definición de nuevos actores de cooperación, entre ellos los movimientos sociales. Las transversales sí se han empleado, en este segundo período, como una vía para garantizar que todas las iniciativas impulsadas por la DFG estén en sintonía con su marco teórico, no solo la cooperación directa, pero también se reconoce que sería interesante evaluar el impacto real de estas transversales.

Como elemento más innovador está la transversal enfoque global-local para la línea de ED, en los términos que hemos mencionado anteriormente. No ha sido

una transversal necesariamente definida para promover la articulación y las alianzas, elemento que apuntamos como interesante en la AASI, pero se le reconocen potencialidades a este respecto.

Sobre la ubicación de las políticas de cooperación, está claro que resulta un tema de interés, sujeto a debate. En la legislatura actual se le ve, como ya hemos indicado, sentido y potencialidad a la ubicación en política social, pero también se evidencia que es importante la sintonía con los responsables políticos y las decisiones como el mantenimiento del presupuesto de cooperación, para que se facilite el trabajo y se evidencia la apuesta por las políticas públicas de cooperación.

Sobre la estructura interna, se plantea en construcción, y con una distribución flexible de las tareas y responsabilidades. Se reconoce que, si se quieren impulsar procesos de carácter más participativo, o romper con los formatos más tradicionales de gestión y seguimiento, esto requiere de más personal, y sobre todo de otros tiempos y esfuerzos. Estas ideas volverán a aparecer cuando hablemos del marco de relacionamiento con los actores considerados prioritarios.

## **2. ACTORES PRIORITARIOS Y MARCO DE RELACIONAMIENTO**

### **2.1. Actores prioritarios**

El Plan director 2009-2011 define que son actores de la cooperación foral vasca las Organizaciones no Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo y/o personas jurídicas sin ánimo de lucro que recojan como fin en sus estatutos la cooperación y tengan experiencia en el sector; los poderes públicos locales, entendiendo que forman parte de los mismos las instituciones y organismos forales, municipios, Euskal Fondoa y otras redes y asociaciones de municipios del norte y del sur; organismos públicos internacionales, estatales y de la administración descentralizada del norte, así como delegaciones de estados del sur o representaciones de pueblos sin estado presentes en la CAPV; y otros actores de la sociedad civil, categoría formulada de manera amplia en la que se dice que son aquellos que “sin tener entre sus fines la Cooperación al Desarrollo, por su experiencia de trabajo social, puedan asimismo colaborar activamente en proyectos de cooperación”<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Plan director 2009-2011, página 63.

Las bases reguladoras para las subvenciones siguiendo con lo planteado previamente recoge algunos de los requisitos que deben cumplir las entidades que se presenten, y que consideramos definen, en cierta manera, en perfil de agente considerado como prioritario para esta administración. En el caso de los proyectos de cooperación, se requiere la participación de otra organización que trabaje en el país “receptor de la ayuda”, teniendo esta entidad que contar con personalidad jurídica propia y carecer de ánimo de lucro. Se permite la presentación de agrupaciones de entidades, tanto en el norte como en el sur, siempre que todas las que conforman estos consorcios cumplan los requisitos establecidos. Estos requisitos fundamentalmente se concentran en: la inscripción en el Registro con un mínimo de dos años de antelación; tener como objetivo principal en sus estatutos las acciones en el ámbito de la solidaridad y de la cooperación al desarrollo; carecer de ánimo de lucro; y disponer de sede social o estructura fija y estable en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.

En el caso de las iniciativas puntuales, recogidas en el anexo III de estas bases, en estos cuatro criterios se establece una salvedad, ya que se dice que “no es requisito que el objeto principal de la actividad de la entidad sea la cooperación al desarrollo”, entendemos que respondiendo a esa idea de querer abrir la convocatoria a otros actores de la sociedad civil.

Siguiendo con lo establecido en el **Plan director 2013-2016**, la definición de agentes varía con respecto al anterior Plan, porque además de incluir a las ONGD, administraciones vascas, la dirección de cooperación y/o Euskal Fundoa, aparecen los movimientos sociales mencionados explícitamente<sup>43</sup>. Así se dice que “(...) de un tiempo a esta parte, las ONGD han considerado necesaria la reflexión y adecuación de su discurso y práctica al contexto actual, buscando la colaboración con los movimientos sociales y trabajando en redes”. Así se identifica como actor fundamental de la cooperación foral gipuzkoana a los movimientos sociales, y se dice lo siguiente: “A pesar de su heterogeneidad, que impide realizar generalizaciones, los movimientos sociales han mostrado su capacidad para plantear nuevas agendas alejadas del proyecto modernizador hegemónico, nuevas fórmulas de democracia participativa y un mayor nivel de confrontación política. El plan se plantea como objetivo la colaboración directa con dos movimientos internacionales: el movimiento feminista y el movimiento campesino”. Al Plan argumenta las razones que llevan a esta priorización, que tienen que ver con la consideración de que son sujetos de transformación; por las propuestas que están realizando desde la soberanía alimentaria y/o la sostenibilidad de la vida desde el feminismo; y por tratarse de dos movimientos con presencia en Euskal Herria.

---

<sup>43</sup> Plan director 2009-2011, página 36.

Esta cuestión de la presencia en Euskal Herria ya se avanzaba en el Plan que resultaba importante para entender el tipo de vínculo que se quería establecer con ambos movimientos, ya que se proponía “(...) poder avanzar respecto a planteamientos genéricos sobre partenariados norte-sur e interactuar con ambos movimientos de forma global, apoyando a través de la cooperación directa iniciativas complementarias y coherentes tanto en el sur como en el norte”. Más adelante, al mencionar las iniciativas puestas en marcha por la DFG en el presente período, veremos cómo esto se ha desarrollado.

Si nos detenemos en la revisión de las Bases específicas de las subvenciones para el año 2013 no se aprecian diferencias en los requisitos que tienen que cumplir tanto las entidades solicitantes como los socios locales, estando estas relacionadas con la inscripción en el registro, que la finalidad principal sea la cooperación al desarrollo y/o que tengan delegación permanente, en el caso de las entidades solicitantes. El anexo III, que se indica es “(...) la vía de acceso a la cooperación para movimientos sociales, organizaciones no profesionalizadas u otros actores de la sociedad civil que por su experiencia de trabajo social puedan colaborar activamente en iniciativas de cooperación”, tampoco sufre grandes modificaciones con respecto a años anteriores, siendo la diferencia fundamental la no obligatoriedad de que en sus estatutos figure la cooperación para el desarrollo como fin fundamental.

Debemos mencionar que en este punto estamos recogiendo aquellos elementos que definen “quién” se puede presentar a las subvenciones, los requisitos que son de obligado cumplimiento. En otro de los apartados de este informe nos detendremos a analizar qué es lo que se valora de estas entidades, elemento que a nuestro entender también resulta decisivo a la hora de comprender la potencialidad de una línea de subvenciones para la participación de los movimientos sociales. Por tanto, a la hora de analizar no solo la presencia de los movimientos sociales como agentes prioritarios en el marco más estratégico-discursivo, sino cómo esto se materializa en la práctica, resulta fundamental analizar de manera combinada los criterios de acceso y los de baremación.

En las entrevistas se trató la cuestión de la importancia que había tenido en la formulación del Plan la idea priorizar actores, frente a otros criterios por ejemplo sectoriales y transversales, y de todos los actores posibles, la apuesta clara por los movimientos sociales del norte y del sur globales. Esta apertura no está exenta de complejidades, que comentaremos más adelante, y que tienen que ver con cómo se dan estas relaciones o las dificultades de adecuar las convocatorias a la diversidad de organizaciones que podrían categorizarse como movimiento social, entre otras cuestiones. El Anexo III está resultando una especie de laboratorio, y una línea en la cual desde la Dirección se está haciendo una especial incidencia en la concurrencia a la misma de movimientos sociales u organizaciones sociales que no se considerarían, ni por

su forma de organización ni por su ámbito de actuación, agentes tradicionales de la cooperación. Este anexo III se ha ido ajustando en estos años, intentando adecuarlo más a ese objetivo de apertura a otras/os, y lo analizaremos con más detalle en otros apartados de este informe.

## **2.2. Presencia y participación de los Movimientos Sociales**

Por tanto podemos decir que el primer Plan recogía de manera genérica la importancia de los movimientos sociales para el desarrollo y para las políticas de cooperación, realizando una mención más explícita de lo fundamental de la participación del movimiento feminista y/o de mujeres. El segundo Plan, define como agentes de cooperación a los movimientos sociales, y realiza una identificación clara de los movimientos campesino y feminista como prioritarios para la cooperación foral gipuzkoana.

Tanto en la primera fase como en la segunda, se identifica la potencialidad del anexo III del decreto de subvenciones, como línea fundamental que pudiera facilitar la entrada de otros agentes a las políticas de cooperación, y más específicamente de los movimientos sociales.

Si analizamos el Informe de Evaluación del Plan Director 2009-2011, se dice que durante el período de vigencia del Plan, y tomando los datos de las tres diputaciones forales, “se presentaron un total de 173 proyectos de cooperación y 40 de sensibilización pro organizaciones que no tienen como finalidad principal el trabajo en cooperación para el desarrollo. Este es un dato revelador del interés que existe en el amplio tejido asociativo de Euskadi por compaginar sus variados campos de trabajo habituales (se han presentado asociaciones relacionadas con los cuidados paliativos, minusvalías, de inmigrantes, de atención a la población excluida, de cultura, de mujeres, etc.), con la cooperación para el desarrollo, incluyendo naturalmente la sensibilización”<sup>44</sup>. En este mismo informe se explica que la mayoría de entidades que han presentado proyectos a acciones puntuales, anexo III, son entidades únicamente con personal voluntario, que desconocen los procedimientos de las convocatorias y las lógicas de formulación, y que han tenido “dificultades para exponer los proyectos de forma mínimamente coherente”, y se identifica esto como problema que ha podido desmotivar su participación.

Siguiendo con esta cuestión más bien parece que el elemento diferenciador de estas entidades vienen más por su tamaño y estructura, y por su ámbito de actuación prioritario, que porque sean movimientos sociales u organizaciones sociales de base. Sí que se reconoce para este periodo un porcentaje elevado de recursos destinado a cooperación impulsada por organizaciones de mujeres y/o feministas.

---

<sup>44</sup> Informe de evaluación Plan director 2009-2011, página 34. Información de las tres Diputaciones.

En el segundo período, además de las iniciativas presentadas a través de los distintos anexos de la Línea de subvenciones, debemos destacar la apuesta clara por la promoción de vínculos y alianzas con dos movimientos, La Vía Campesina y la Marcha Mundial de las Mujeres. Con cada uno de ellos se han firmado (o se van a firmar) dos convenios de cooperación directa, a nivel internacional y local.

### **2.3. Estructuras de coordinación, consulta o decisión**

La Dirección de Cooperación de la Diputación de Gipuzkoa no ha establecido ningún órgano de consulta o decisión específico. Se participa en el Consejo Vasco de Cooperación, pero, tal y como se nos traslada en la entrevista, el reglamento no permite la participación como Diputación en el Consejo de Cooperación de Donostia, que sería el más cercano a la Diputación.

Para el diagnóstico resulta interesante conocer si existe algún mecanismo de interlocución en el cual pudieran participar movimientos sociales u otras organizaciones ajenas al sector de la cooperación, y poder valorar también la capacidad de incidencia y decisión de estas en la definición de las políticas públicas. En la entrevista se nos traslada que inicialmente, con el nuevo gobierno, se pensó en crear un órgano propio de la DFG y esta cuestión se comentó con la Coordinadora de ONGD de Gipuzkoa. La realidad es que finalmente se vio, tanto por la parte de las ONGD como por parte de la Dirección que estaba todavía conformándose, que no había fuerzas para crear espacios nuevos, y se establecieron una periodicidad de reuniones con la Coordinadora para tratar determinados hitos, como la aprobación del Plan, decretos de subvenciones, etc. También se ha hecho el esfuerzo por intentar abrir un par de procesos participativos, aunque se reconoce que sin mucho éxito.

Actualmente se reconoce que es un tipo de relación que en sí misma tiene debilidades, sobre todo si nos referimos a la posibilidad de relacionarse con otros actores, más ajenos a la cooperación, como los movimientos sociales. Internamente sigue siendo un tema de debate la necesidad de abrir nuevos canales de comunicación pero también se siente la presión y la responsabilidad de evitar abrir procesos que luego no se va a tener la capacidad de dinamizar. Generar espacios verdaderamente participativos requiere ponerle tiempos y esfuerzos a la propuesta, y a día de hoy desde la Dirección no se considera contar con los recursos humanos y de tiempo para poder hacerlo. Además, en el caso específicos de los movimientos sociales, se asume que estos, por múltiples factores como la poca disponibilidad de tiempos o la tradición

relación de desconfianza hacia la administración, no van a acudir a espacios como por ejemplo los Consejos de cooperación, una forma de participación que posiblemente haya que revisar. Por tanto, trabajar con movimientos sociales de una manera participativa requiere de la creatividad y de la puesta en marcha de propuestas nuevas (Foros, espacios virtuales, encuentros...). Se cuenta con la referencia del Encuentro con movimientos sociales organizado por la Dirección de participación, y celebrados en Hondarribia, “Mugimenduak Elkarrizketan” en 2012 y 2013<sup>45</sup>, que contaron con el apoyo de la Dirección de cooperación. Si bien el objetivo de estos encuentros era otro, si se recoge como un esfuerzo por identificar “otras formas” de relación administración-movimientos, a explorar.

Actualmente las relaciones con movimientos sociales, por ejemplo aquellos que se están apoyando a través de cooperación directa, se da de manera bilateral, y otras relaciones vienen a través de ONGD que trabajan en alianza con estas organizaciones. Por tanto podemos decir que para la DFG el tema de cómo relacionarse de una manera más fluida y estratégica con los movimientos sociales es algo sobre lo que se sigue reflexionando, y pendiente. Porque además de la relación directa y conocimiento de diferentes movimientos sociales que puede tener la Dirección de cooperación, se ve como muy interesante el papel que como administración pública se puede hacer para favorecer el contacto entre diferentes organizaciones sociales y movimientos, entre diferentes agendas y propuestas transformadoras. Y para ello, además de trabajar desde las relaciones más personales, podría ser interesante pensar espacios que facilitaran estos procesos.

#### **2.4. Sistema de relación entre la administración y los distintos agentes**

Siguiendo con lo planteado previamente, y analizando la situación actual de la Dirección de cooperación de la DFG, podemos decir que los vínculos con MSE se están dando a diferentes niveles:

- Por un lado, a través de los convenios de cooperación directa, en este caso apoyando procesos tanto en el norte como en el Sur. Así se han apoyado dos convenios con La Vía Campesina y con la Marcha Mundial de las Mujeres, a nivel internacional, y están en proceso de firma de otros dos convenios con la representación en Euskal Herria de ambos movimientos, Etxalde y Euskal Herriko Emakumeen Mundu Martxa. Esta decisión de apoyar tanto aquí como allí se remarca como un elemento de interés, y como un paso más en esa idea de ir diluyendo barreras en la separación norte-sur, y en la idea de fortalecer las agendas de estos movimientos desde el ámbito internacional pero también desde el local.

<sup>45</sup> Más información en: <http://mugimenduakelkarrizketan.wordpress.com>

- Si analizamos las relaciones a nivel de subvenciones, para el anexo I que son proyectos de cooperación y para el anexo II que son proyectos de educación para la transformación social, lo que mayoritariamente encontramos son ONGD que tienen experiencia de trabajo con movimientos sociales. Por ejemplo, en anexo I se destacan la particularidad de los procesos de apoyo al MST llevados a cabo por Mundukide; proyectos de Bizilur, que trabaja directamente con Vía Campesina; o el caso de Emaús, con el movimiento campesino de mujeres Anamuri, entre otras experiencias. En el caso del anexo II, sí se ve una evolución en los proyectos aprobados, hacia una visión de la ED más crítica y más en relación con la realidad de Euskal Herria y con la organización aquí. Así se destacan, por ejemplo, proyectos de Paz con Dignidad-OMAL; el proyecto de Hegoa en el cual se enmarca este diagnóstico; Emaus, con temas de soberanía alimentaria; o Reas con cuestiones vinculadas a la economía solidaria, por mencionar algunos.
- En relación al anexo III, acciones puntuales, es la línea en la cual se apuesta claramente por la entrada de movimientos sociales, en su propia definición, y en la que se han estado haciendo cambios e incidencia en los últimos años para que pudieran llegar organizaciones nuevas. Todavía falta hacer una revisión más en profundidad de esta línea y de la participación de los movimientos sociales en la misma, pero los últimos cambios realizados, como la exclusión entre anexos y la unión en una única línea de los dos subapartados antes existentes, parece que pueden alejar este anexo de una tendencia que era entenderlo como una versión reducida de lo que podían ser el anexo I y el II, y acercarlo más a la puerta de entrada de otras iniciativas y propuestas alternativas. De los últimos años, y solo por destacar algunas iniciativas, se recoge la participación de Plazandreok, una organización feminista de Donostia; Auzolan, una organización de Azkoitia que está trabajando una propuesta de alternativas al modelo hegemónico, desde lo local; o la experiencia con la librería asociativa Kaxilda, punto de encuentro de diferentes movimientos sociales de Donostia.

Así podemos decir que, además de los viajes y contactos directos que se puedan tener con algunas organizaciones y movimientos a nivel internacional, y diferentes reuniones a nivel más local, fundamentalmente la relación se está dando a través de la vía **subvenciones**, con los tres anexos anteriormente mencionados, o a través de **cooperación directa**, con los dos movimientos ya seleccionados como estratégicos en el Plan Director. Este mismo documento, apostaba por la capacidad de la Dirección de cooperación de la DFG de poner en marcha iniciativas propias, realizando una apuesta clara por el mecanismo de los convenios directos.

Sobre la valoración que se hace de la relación con estos movimientos, a nivel internacional con LVC y con la MMM, el vínculo ha sido con sus Secretariados Internacionales, en el caso de la Marcha con viaje a Brasil que permitió conocer a las mujeres que conformaban el Secretariado, una cuestión que se valora como muy importante. Se quiere repetir esta experiencia con el Secretariado de LVC, aunque existe la dificultad de que ambos secretariados se encuentran en proceso de transición a otros países. Mencionamos la cuestión del viaje, porque sí se reconoce que en movimientos de carácter internacional y con las dimensiones de los mencionados, a veces puede resultar una relación un poco fría, y por tanto estos viajes o visitas son oportunidades para conocer y establecer otro tipo de relación. En el caso de la representación de estos movimientos aquí, las relaciones son más directas y también se siente que hay que cuidarlas de otra manera, y trabajar pausadamente en la construcción de confianzas. Se busca intentar no imponer los ritmos y dar la flexibilidad suficiente para que estos convenios respondan lo máximo posible a la identidad y demandas de estos movimientos. En ambos casos, la oferta de los convenios ha venido directamente de la DFG.

Al margen de la relación con estos dos grandes movimientos, sí se plantea la dificultad de cómo acercarse a otras organizaciones más pequeñas o a movimientos sociales gipuzkoanos, por ejemplo de carácter internacionalista, que históricamente no han tenido relación con la cooperación. Aquí se reconoce que no es fácil vencer la barrera de la desconfianza, aunque parecer resultar algo más sencillo en organizaciones más jóvenes, que están fortaleciéndose más con la situación de crisis actual, y que plantean otras formas y culturas organizativas. Con todas estas se está fundamentalmente canalizando la relación directamente a través del vínculo personal y reuniones.

Por tanto, y en resumen, podemos decir que en la fase actual hay una participación de MSE en cooperación directa, como una apuesta política de la Dirección de Cooperación; participación en el anexo I de MSE de la mano de ONGD que trabajan en alianza; en anexo II, apuesta porque las organizaciones se vinculen más a sus procesos locales, por tanto, participación de movimiento asociativo gipuzkoano en alianza con ONGD; y el anexo III se propone como una posible vía de entrada para entidades ajenas a la cooperación, entre ellas movimientos sociales.

## **2.5. Valoración general de la presencia y participación de los Movimientos Sociales**

Algunas de las cuestiones se han ido apuntando a lo largo de este apartado. Centrándonos en el período de gobierno actual, podemos decir que a nivel de estructuras de relacionamiento administración-movimientos sociales, este sería uno de los temas pendientes. La interlocución, ya no solo con movimientos

sociales, sino con los agentes de cooperación más tradicionales, se está dando fundamentalmente a través de la Coordinadora y de relaciones más bilaterales. Se reconoce cierto agotamiento de fórmulas más tradicionales de participación, pero también la dificultad de impulsar otras formas de relacionamiento nuevas, que requerirían de creatividad y de personal específico dedicado a ello.

Sobre cómo vincularse como administración con los movimientos sociales, también se evidencian retos o debates, entre querer superar la imagen de mera financiadora, trabajando esta idea de la alianza en los procesos, pero con el cuidado de no entrar demasiado y condicionar los ritmos y agendas de estos sujetos; cómo poder conocerse mutuamente, venciendo barreras de desconfianza; o cómo establecer marcos de relacionamiento que respondan a la diversidad de organizaciones y movimientos existentes.

### **3. MARCO INSTRUMENTAL Y TÉCNICO-ADMINISTRATIVO**

#### **3.1. Enfoque del Marco Lógico**

Podemos considerar que el enfoque de marco lógico es el empleado para las líneas de subvenciones, fundamentalmente para los anexos I y II. En el caso de convenios la formulación es algo más flexible. Si nos fijamos en la convocatoria del año 2013, anexo I, podemos ver que entre la documentación requerida en la presentación del proyecto figura la matriz de la lógica de intervención, y toda la documentación relativa a los recursos humanos, metodológicos, técnicos y materiales de la propuesta, entre otras cuestiones. En el caso del anexo II, se solicita también la matriz de la lógica de intervención, toda la documentación de recursos económicos, humanos, técnicos y materiales necesarios, y se añade la presentación de las cartas de participación o compromiso de los diferentes agentes que tomen parte del proyecto, entre los que se menciona directamente a los movimientos sociales. En esta carta de compromiso debe especificarse el grado de implicación y participación en el proyecto.

El anexo III de esa misma convocatoria de 2013 rebaja los requisitos, y no solicita directamente la Matriz de planificación ni por ejemplo las cartas de aval. Si analizamos los formularios de presentación de las solicitudes, en el caso de anexo I y II estos responden a formularios habituales para este tipo de subvenciones, y siguen el formato EML, en los cuales se establecen los antecedentes, justificación, objetivos, resultados, indicadores, líneas transversales, etc. El formulario del anexo III, si bien como decíamos presenta un nivel de exigencia menor, podemos decir que responde a la misma lógica, solicitando la definición de objetivos, actividades, viabilidad y líneas consideradas transversales, como el enfoque de género o la participación.

Analizaremos con más detalle los cambios introducidos en este anexo en el próximo apartado.

Por tanto, podemos decir que la lógica predominante es la del EML, y que tanto la formulación como el seguimiento, a través de la presentación de informes narrativos y financieros, se hace siguiendo este enfoque.

### **3.2. Tipología de instrumentos**

Realizamos en este punto una breve presentación de la tipología de instrumentos existentes tanto en el primer período de análisis como en el actual. Algunas de las cuestiones las hemos ido ya identificando, pero se trata en este punto de presentar cuestiones como qué elementos definen cada tipo de instrumento, si hay diferencias por ejemplo en los requisitos de acceso, el porcentaje de fondos que se destina a cada uno de ellos, etc.

El Plan director 2009-2011 define cuatro tipos de instrumentos:

- Ayuda de emergencia y humanitaria. Se establece que mínimo el 3% del presupuesto iría a esta línea de ayudas, gestionadas a través de una convocatoria pública abierta y permanente.
- Proyectos, más específicamente tres líneas: desarrollo local en las comunidades del sur (mínimo 60% del presupuesto de cooperación a esta línea de financiación); proyectos de sensibilización, formación, incidencia política, investigación y educación para el desarrollo (mínimo del 10% del presupuesto de cooperación); y acciones puntuales (5% del presupuesto total de la convocatoria).
- Contratación de asistencias técnicas para la incorporación del enfoque de género en la planificación y formulación de los proyectos (máximo del 2% del presupuesto) y para facilitar la institucionalización del enfoque de género en las entidades locales (máximo 4% del presupuesto).
- Otras formas de cooperación: cooperación directa; actividades de formación; y colaboraciones con representaciones de otros estados y movimientos del sur que tienen sede en la CAPV (la suma de estas tres modalidades no podrá superar el 15% del presupuesto total)

Nos centramos en el instrumento proyectos<sup>46</sup>, y más concretamente en los anexos I, II y III, en todos ellos el procedimiento de concesión es la concurrencia competitiva.

---

<sup>46</sup> Bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la cooperación al desarrollo y convocatoria correspondiente a 2010

En el anexo I, proyectos de cooperación, se apoya fundamentalmente la compra de terrenos, construcción, personal local, expatriado...y se establece el importe de la subvención entre 18.000 y 150.000 euros. El tipo de proyectos a financiar se define de manera bastante genérica. En el anexo II, se detalla más el tipo de proyectos que son subvencionables, resultando la definición una suma de diferentes temas de acción: fomento de la solidaridad, formación, investigaciones, campañas de denuncia, promoción de redes que fomenten la reflexión crítica, edición de publicaciones...Los gastos subvencionables son personal, viajes, materiales, logística...Y el importe mínimo se establece en 6.000 euros, y máximo de 80.000 euros para entidades individuales y 100.000 euros en el caso de agrupaciones de entidades.

El anexo III, para iniciativas puntuales, define su objeto de la siguiente manera: “regular las ayudas para proyectos que, por sus características, no encajan en los anexos I y II y/o que constituyen una vía de acceso a la cooperación para agentes no tradicionales, entendiendo éstos como aquellos actores de la sociedad civil que, sin tener entre sus fines la cooperación al desarrollo, por su experiencia de trabajo social puedan colaborar activamente en proyectos de cooperación”. En este anexo se definen a su vez dos subanexos, acciones puntuales para ser llevadas a cabo en países en desarrollo y acciones puntuales para ser llevadas a cabo en Gipuzkoa. El importe subvencionable del primer subanexo es de 24.000 euros como máximo; y en el segundo subanexo, de 6.000 euros. Los gastos subvencionables en este anexo III están formulados de manera más genérica, compra de bienes o servicios, no estando permitida la imputación de personal expatriado o emplear la subvención para cubrir imprevistos de otros proyectos.

De la revisión del Informe de evaluación del primer Plan y de otros documentos, podemos ver, en cuanto a la distribución de fondos y proyectos para el período 2009-2011:

	COOPERACION		EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO	
	Anexo I	Anexo III	Anexo II	Anexo III
Presupuesto de la convocatoria	9.317.073	556.000	1.700.000	556.000
Nº proyectos aprobados	75	27	33	9
Nº entidades que se presentan	147	59	74	15

Esta distribución de fondos responde claramente a los porcentajes presupuestarios fijados en el Plan Director, con el peso prioritario de las ayudas dirigidas a la línea de cooperación, ya sea a través del anexo I o III.

Nos parece interesante rescatar del Informe de evaluación del Plan Director 2009-2011<sup>47</sup>, en referencia al anexo II, se dice que “a la vista de las propuestas recibidas a lo largo de estos tres años es más propio hablar solo de proyectos de sensibilización, porque han sido muy escasas las iniciativas de Educación para el Desarrollo que se han presentado a las convocatorias”. En la parte más valorativa de este informe se plantea la necesidad de tomar medidas específicas en relación a esta línea, y más concretamente para aumentar el peso de los proyectos de ED frente a los de sensibilización. Entre algunas de las medidas propuestas, desdoblarse las convocatorias, una de sensibilización y otra de ED, ampliar por ejemplo hasta 4 años el plazo de ejecución de los proyectos de ED, aumentar el máximo de subvención para esta línea o fomentar las agrupaciones de ONGD para que puedan presentar proyectos de más envergadura.

Pasando a analizar el **Plan director 2013-2016**, se realizan cambios con respecto a la anterior legislatura, por ejemplo, se elimina la ayuda humanitaria y se hace una apuesta clara por aumentar el peso de la cooperación directa, “de forma que la Diputación Foral de Gipuzkoa no se convierta en una mera financiadora de las iniciativas que lleven a cabo otros agentes, lo que en la práctica supone dejar en manos de esos agentes el peso de la política de cooperación e impide su apropiación por la administración”<sup>48</sup>. También se considera que la apuesta por la cooperación directa, “(...) permite el establecimiento de alianzas estables, el impulso de la cooperación técnica y la movilización de recursos propios, el apoyo a sujetos de transformación, la promoción de alternativas de desarrollo, la coherencia entre las áreas de cooperación y educación, y la apropiación de la política de cooperación para el desarrollo por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa”<sup>49</sup>.

A la hora de concretar qué tipo de actividades engloba la línea de cooperación y la línea de educación para la transformación, la primera son iniciativas que luchan contra las causas de exclusión y promuevan el DHS. Ya sea a través de proyectos o de la firma de convenios de cooperación directa, “deben tener como horizonte el desarrollo humano sostenible; es decir, la ampliación de las libertades, capacidades y oportunidades de las personas y pueblos; orientarse a la causas de la pobreza; así como apoyar el fortalecimiento de los sujetos de transformación y sus alternativas de desarrollo (...) el valor añadido de la cooperación foral se encuentra en articular un apoyo firme a los movimientos

<sup>47</sup> Plan director 2009-2011, página 12.

<sup>48</sup> Plan director 2013-2016, página 23.

<sup>49</sup> Plan director 2013-2016, página 39.

sociales y a las instituciones locales del sur”<sup>50</sup>. El Plan establece dos vías para aumentar la profundidad de la línea de cooperación: a través de la cooperación directa, y la generación de alianzas con movimientos sociales e instituciones locales específicas; y la reformulación de las líneas transversales, intentando que recojan mejor la multidimensionalidad del DHS. Esta última cuestión la hemos abordado en un apartado anterior, al presentar las nuevas líneas transversales propuestas por el actual Plan Director, y volveremos sobre esta cuestión al analizar los criterios de baremación.

La educación para la transformación social se entiende como “una vía para generar conciencia crítica en la sociedad a partir de la idea de corresponsabilidad y ciudadanía universal, fomentando la movilización ciudadana y la puesta en marcha de iniciativas y experiencias transformadoras”<sup>51</sup>. Destacar que en la propia definición de esta línea se identifica la necesidad de posicionarse políticamente con “las reivindicaciones políticas y sociales de nuestro entorno, como a las causas sistémicas que generan vulnerabilidad en los países empobrecidos del sur y en nuestro propio territorio [...] resulta clave apoyar, mediante iniciativas de educación, a los agentes y movimientos que dinamizan las luchas sociales en el ámbito local e internacional, fomentando su vinculación y alianzas”<sup>52</sup>. Como ámbitos de actuación se definen los siguientes: desarrollar experiencias alternativas con potencial transformador (Soberanía alimentaria, economía feminista, economía social y solidaria, procomún...); promover la incidencia política y la movilización ciudadana; apoyo al fortalecimiento y empoderamiento de los movimientos sociales, y la promoción de redes; y la realización de investigaciones participativas.

Siguiendo con la apuesta clara por impulsar la modalidad de **cooperación directa**, se describen las siguientes líneas de actuación:

- Apoyo a movimientos sociales internacionales, realizando una priorización de La Vía Campesina y de la Marcha Mundial de las Mujeres.
- Colaboración con agentes e cooperación y puesta en marcha de iniciativas de cooperación técnica, prioritariamente en política social.
- Apoyo a pueblos sin estado, concretamente RASD y Palestina.
- Realización de actividades propias de educación para la transformación social, en relación con las tres líneas anteriores: movimientos sociales, colaboración con agentes y cooperación técnica; y pueblos sin estado.

En el apartado de directrices del Plan, se recoge explícitamente la firma de un convenio con la Marcha Mundial de las Mujeres y La Vía Campesina (Directriz 2). Y se recoge la voluntad de mantener reuniones con la representación en

<sup>50</sup> Plan Director 2013-2016, página 29.

<sup>51</sup> Plan Director 2013-2016, página 30.

<sup>52</sup> Plan Director 2013-2016, página 30.

Euskal Herria de ambos movimientos, y el apoyo a sus actividades. Aunque inicialmente no se formuló así en el Plan, este apoyo se ha materializado con la futura firma de dos convenios con Etxalde y Euskal Herriko Emakumeen Mundu Martxa.

En el caso de la **cooperación indirecta**, a través de convocatoria anual, se gestionan las subvenciones para proyectos de desarrollo en países y pueblos empobrecidos del sur; proyectos de educación para la transformación social; e iniciativas puntuales, dirigidas a movimientos sociales, organizaciones no profesionalizadas u otros actores de la sociedad civil sin ánimo de lucro.

A nivel presupuestario, el Plan asume los siguientes compromisos:

- Que al menos el 35% del presupuesto anual de la Dirección se dedique a actividades relacionadas con el empoderamiento de las mujeres y el fortalecimiento de los movimientos feministas
- Y en el caso de la convocatoria anual de proyectos, anexo I límite del 70% del presupuesto disponible; 20% para el anexo II; y 20% para las acciones puntuales, anexo III.

Del análisis de las bases específicas 2013, podemos ver que el anexo I es el que menos cambios ha sufrido, exceptuando aquellos referentes a la incorporación de las nuevas transversales. En la entrevista realizada con el personal de la Dirección de cooperación, ya se nos indica que el anexo II y, sobre todo, el anexo III son los que más cambios han sufrido en la presente legislatura, de manera particular las acciones puntuales intentando fortalecer esa idea de garantizar la entrada de nuevos agentes, entre ellos los movimientos sociales.

Comenzando por el anexo II, se modifican los ámbitos de actuación de la siguiente manera: sensibilización, entendiendo que se trata de actuaciones de generación de conciencia crítica; formación; investigaciones en los ámbitos de la solidaridad internacional, sensibilización y transformación social; incidencia política, destinada a movilizar a la ciudadanía y ejercer presión sobre los responsables políticos y económicos; promoción de redes, incluyendo ONGD, movimientos sociales y entidades públicas, que reflexionen sobre las desigualdades y las vías de transformación; y la puesta en marcha de alternativas con potencial transformador. A nivel de gastos subvencionables es bastante similar a convocatorias anteriores. En un apartado posterior revisaremos los criterios de baremación.

En relación al anexo III, ya en el objeto encontramos que se mencionan directamente a los movimientos sociales, entendiendo que esta línea es una vía de acceso a la cooperación para estos sujetos, organizaciones no profesionalizadas u otros actores de la sociedad civil. En las bases del año 2013 se mantienen los dos subanexos, el primero para proyectos

cooperación y el segundo para proyectos realizados en Gipuzkoa. En la convocatoria de 2014, se han realizado modificaciones importantes en este anexo, que consideramos trascendentes para este diagnóstico y que incluimos a pesar de estar fuera de la horquilla temporal inicialmente prevista para el mismo. Así, se ha modificado la cuestión de los subanexos, estableciendo un única línea dentro del anexo III. Y destacamos la definición que se realiza de las iniciativas subvencionables, en los siguientes ámbitos:

- Solidaridad internacionalista, activismo político y social, local o internacional, defensa de los derechos humanos.
- Luchas feministas, igualdad entre mujeres y hombres
- Puesta en marcha de experiencias alternativas con potencial transformador, relacionadas con la soberanía alimentaria, energética y/o tecnológica, la economía feminista, la economía social y solidaria, la producción de información alternativa, la cultura colaborativa, las licencias libres, el código abierto, el procomún, etc.
- Fortalecimiento de los movimientos sociales, colectivos, plataformas y redes sociales locales o internacionales. Articulación y coordinación local e internacional de movimientos. Participación en redes o encuentros locales, estatales, europeos e internacionales.

En la entrevista se identifica que el anexo III está en transición, y que ha sido la línea con la que más se ha “experimentado” en la nueva legislatura, siendo la unificación de las líneas el cambio fundamental, además de la incidencia realizada con diferentes organizaciones para presentarles el documento y modificaciones en la puntuación, que abordaremos el siguiente apartado. Esta idea de unificar las dos líneas y especificar otros ámbitos de actuación se entiende como un primer paso, pequeño pero importante, a la hora de entender que no tiene mucho sentido la separación entre proyectos que se hacen en el sur y en el norte y de atraer a otros agentes a la convocatoria.

Los importes mínimos y máximos por cada modalidad se mantienen más o menos similares en la convocatoria del año 2013, entre 25.000 y 150.000 euros para proyectos de desarrollo; 25.000 y 80.000 para el anexo II, 100.000 euros si se va en consorcio; y hasta 24.000 para el anexo III.

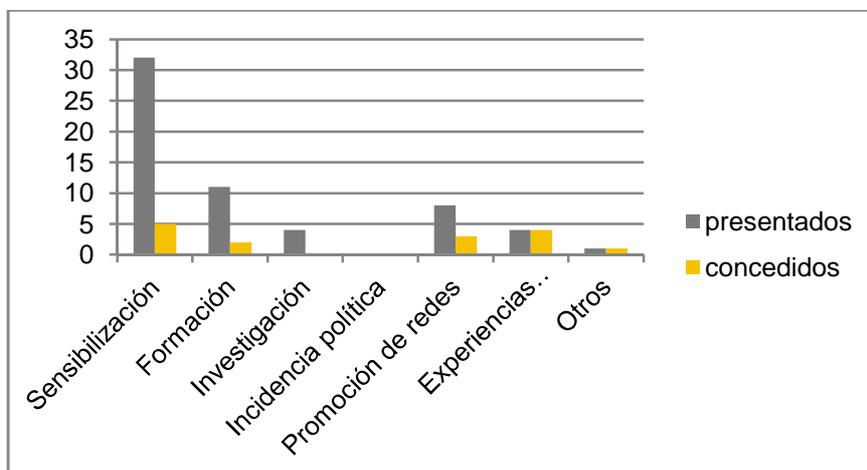
Del análisis de los documentos de síntesis estadística de las convocatorias 2012 y 2013, extraemos los siguientes datos:

	2012			2013		
	Anexo I	Anexo II	Anexo III A. Coop. B. ED	Anexo I	Anexo II	Anexo III A. Coop. B. ED
Proyectos concedidos	15	8	A: 5 B: 3	15	8	A: 2 B: 6
Presupuesto concedido (euros)	2.406.737	590.000	A: 119.918 B: 56.082	2.181.498	602.981	A: 47.000 B: 113.000

Un análisis más específico del anexo II, proyectos de educación para la transformación social, arroja la siguiente información para los años 2012 y 2013, sobre los ámbitos específicos en los que ubicar los proyectos aprobados.

		2012- Proyectos aprobados		2013 - Proyectos aprobados
<b>a) Sensibilización</b>	Derechos humanos, igualdad y empoderamiento de las mujeres	1	Derechos sexuales y reproductivos de las mujeres	1
	Género, desarrollo e inmigración	1	Información alternativa	1
	Consumo responsable	1		
<b>b) Formación</b>	Globalización y derechos humanos	1	Comunicación para la transformación social	1
<b>c) Experiencias alternativas</b>	Consumo responsable	2	Mercado social y consumo responsable	1
			Soberanía alimentaria	1
<b>d) Promoción de redes</b>			Construcción de una agenda alternativa	1
			Derechos sexuales y reproductivos de las mujeres	1
			Fortalecimiento de la red de municipios éticos	1
<b>Otros</b>	Fortalecimiento de	1		

En la siguiente gráfica podemos ver en qué ámbitos de actuación se han concentrado los proyectos presentados y concedidos de los años 2012 y 2013.



Como podemos ver, a pesar de la introducción de nuevos ámbitos de actuación, destaca el ámbito de sensibilización como el que más proyectos presentados y concedidos acumula. Llama la atención el vacío tanto en las áreas de incidencia política como de investigación, y que todos los proyectos presentados en el ámbito experiencias alternativas han sido aprobados.

### 3.3. Criterios de valoración

En este apartado nos interesaba analizar las tablas de valoración de los distintos instrumentos (anexo I, II y III), entendiéndolo que en las tablas se da la concreción de los elementos más de carácter estratégico-político; es decir, las tablas pueden ser el reflejo de cómo se están llevando a la práctica las propuestas identificadas como fundamentales, si existe una traslación entre las ideas y lo que finalmente se está valorando en las iniciativas que se apoyan. Así, y de cara a considerar si los criterios de valoración están facilitando o no la participación de movimientos sociales, nos vamos a centrar en analizar el peso de criterios de capacidad y solvencia de las entidades, las prioridades transversales, o si se está contemplando la participación en redes y alianzas, entre otras cuestiones.

Comenzando por el **período 2009-2011**, el Plan director establece como referencia global, que los criterios de baremación se dividen en tres bloques:

- a) Criterios relativos a la calidad técnica del proyecto: 36% (variables vinculadas al presupuesto, a la sostenibilidad de las acciones propuestas, a

su viabilidad técnica, etc. Este grupo de criterios es común a las convocatorias de las tres diputaciones).

- b) Criterios relativos a las líneas directrices del Plan Director: 36%. (Grado de adecuación de cada proyecto a la política de cooperación foral definida en este Plan. Igualmente se trata de un conjunto de criterios comunes a las tres diputaciones).
- c) Otros criterios: 28%. (En este bloque cada diputación incorporará los criterios que estime oportunos, atendiendo a las especificidades de cada Territorio Histórico o a las características que quiera añadir a su cooperación).

Esta clasificación, para el caso concreto de los proyectos de cooperación, se concreta de la siguiente manera<sup>53</sup>:

Para el bloque de criterios relativos a la adecuación a las líneas del Plan:

- Eje de Desarrollo Humano Local, 12 puntos: en el que se valoran como que el proyecto se integre en un plan de desarrollo regional o si es de desarrollo económico, entre otras cuestiones.
- Eje de Equidad de género, 12 puntos: se valoran si se trata de mejorar la condición/posición de las mujeres o si se plantean acciones para coordinar agendas de los movimientos feministas del norte y del sur.
- Eje de Educación para el desarrollo, 12 puntos: valorando criterios como que el proyecto incluya actividades de ED o si se promueve la participación de la población en el conjunto del proyecto.

Para el bloque de criterios técnicos, 36 puntos: estos puntos se divide en valorar la calidad de la información y formulación del proyecto, la viabilidad técnica, la explicación del presupuesto o la sostenibilidad del proyecto, entre otras cuestiones.

Para el bloque de criterios propios de la DFG, 28 puntos: que tienen que ver con la presencia en Gipuzkoa, la defensa de los derechos humanos o la transversalización del enfoque de género.

En el anexo II, se mantiene la misma estructura de criterios, siendo los criterios específicos de la DFG (28 puntos) los mismos.

Para el bloque de las líneas estratégicas del Plan:

---

<sup>53</sup> Incluimos anexas las tablas de baremación completas con cada uno de los subcriterios especificados.

- Eje de desarrollo humano local (12 puntos): se valoran cuestiones como que los proyectos busquen difundir el enfoque de DHL o que se busque la creación de redes para la difusión de este enfoque.
- Eje de equidad de género (12 puntos): que el proyecto se centre en derechos económicos, sociales, culturales...; se busque la creación de redes; o se incluyan acciones puntuales para estrechar relaciones entre movimientos feministas.
- Eje de educación para el desarrollo (12 puntos): es el eje en el que más sub-criterios se establecen, incluyendo elementos que van desde la capacitación de agentes, la investigación, la generación de redes, la generación de recursos pedagógicos o la incorporación de la dimensión local/global, entre otras cuestiones.

Para el bloque de criterios técnicos (36 puntos): se valoran cuestiones similares al anexo I referentes a la información y formulación del proyecto, la viabilidad técnica, el presupuesto o la viabilidad institucional y participación, solicitando avales de todos los agentes implicados.

Del análisis de estas tablas, extraemos fundamentalmente las siguientes cuestiones: peso de lo técnico; la prioridad otorgada por DFG al enfoque de género, total 20 puntos; la dificultad a simple vista de entender los ejes como transversales y no como sectores; la valoración del arraigo en Gipuzkoa; y la única mención a la presencia del movimiento feminista, para puntuar la articulación entre movimientos feministas del norte y del sur.

Para el caso del **anexo III**, acciones puntuales, las tablas de baremación están formuladas de manera más esquemática, y se valoran las siguientes cuestiones:

- Subanexo de proyectos en países del sur: exposición y coherencia del proyecto (20 puntos); viabilidad financiera (15 puntos); apoyo institucional (10 puntos); enfoque de género (10 puntos); contribución a la creación y consolidación de organizaciones comunitarias (10 puntos); y perspectivas de vinculación a largo plazo entre entidades participantes (10 puntos)
- Subanexo de acciones en Gipuzkoa: exposición y coherencia (20 puntos); viabilidad financiera (15 puntos); apoyo institucional (10 puntos); enfoque de género (10 puntos); y contribución a la creación y consolidación de redes (10 puntos).

De la revisión de estos criterios podemos concluir que el anexo III apuesta por rebajar el nivel de exigencia, y por tanto establece criterios de baremación más genéricos, se entiende que como medida para facilitar la incorporación de otros

agentes. Pero, si nos fijamos en el tipo de cuestiones que valoran, fundamentalmente criterios de carácter técnico y alguna transversal, en este caso la de género, podemos ver que el anexo III no resulta novedoso desde ese punto de vista, no incorpora elementos diferentes que pudieran responder más a la identidad de esos otros agentes que se quiere atraer a esta convocatoria. Más bien centra sus esfuerzos en “rebajar” criterios más que en la propuesta de otros nuevos.

En la segunda fase de nuestro análisis, la correspondiente al **Plan Director 2013-2016**, vamos a ver cómo los cambios, por ejemplo en la definición de las transversales, se han traducido en las tablas de baremación. Nos centraremos también en los últimos cambios introducidos en el anexo III, que como hemos mencionado previamente, la propia DFG considera pequeñas transformaciones de interés, en la idea de ajustar este anexo a las prioridades y a la visión del propio Plan.

Siguiendo lo establecido en las bases reguladoras de las subvenciones para el año 2013, podemos ver que para el caso de los criterios de baremación del anexo I, estos se dividen en tres bloques: calidad del proyecto (hasta 74 puntos); criterios relacionados con el socio local (13 puntos); y criterios relacionados con la entidad solicitante (13 puntos).

En el bloque de calidad del proyecto, se están valorando fundamentalmente tres líneas de criterios:

- Los que tienen que ver con la calidad técnica de la propuesta, fundamentalmente coherencia, indicadores, presupuesto, viabilidad, avales, sostenibilidad (hasta una puntuación máxima de 36 puntos)
- Los que tienen que ver con la incorporación de las prioridades transversales: género, fortalecimiento de capacidades, participación y enfoque de derechos (hasta 30 puntos)
- Y los que tienen que ver con la planificación estratégica de la entidad solicitante y del socio local (hasta 8 puntos)

En el bloque de criterios del socio local, se valoran fundamentalmente los años de experiencia con la población sujeto, el número de proyectos ejecutados con esta población y con la entidad solicitante y contar con una política de género.

En el bloque de criterios de la entidad solicitante, se valora la experiencia en el sector a partir del número de proyectos ejecutados; el arraigo en Gipuzkoa, a partir del número de actividades de sensibilización realizadas en el territorio; y la política institucional de género, entre otras.

Si analizamos la mención específica a los movimientos sociales en esta tabla de baremación, encontramos la mención, en el apartado de pertinencia, a que los proyectos se centren en las prioridades definidas por el Plan, entre ellas el fortalecimiento de sujetos; y una mención en la transversal de participación, a la promoción de la organización y su participación en instancias ajenas al proyecto.

Pasando a recoger los criterios de baremación del **anexo II**, estos se organizan en dos subapartados: criterios relacionados con la calidad del proyecto, hasta 86 puntos; y criterios relacionados con la entidad solicitante, hasta 14 puntos.

En el primero de los subapartados referidos a la calidad del proyecto, se puntúan:

- Elementos de carácter más técnico, como la coherencia, la definición de la población sujeto, la viabilidad, la sostenibilidad, el presupuesto, etc., hasta un total máximo de 41 puntos.
- Incorporación de las transversales: género, enfoque local-global, participación y derechos, hasta un total de 34 puntos.
- Metodologías utilizadas, valorando el enfoque de género o la incorporación del euskera, entre otras cuestiones, hasta 7 puntos
- Y la planificación estratégica de la entidad solicitante, hasta 4 puntos.

Y en el sub-apartado específico de la entidad solicitante, se valoran cuestiones como la experiencia en el sector a partir del número de proyectos gestionados, el arraigo en Gipuzkoa, según el número de actividades de sensibilización realizadas, la pertenencia a redes o contar con una política de género, entre otras cuestiones.

Si analizamos la presencia específica de los movimientos sociales, se puntúa, dentro de la transversal del enfoque de género, las alianzas o intercambios entre grupos de mujeres y/o feministas; y de manera más genérica, en la transversal de participación, si implica en el proyecto a terceros agentes sociales y se presenta un compromiso por escrito que lo avale.

Del análisis de estas dos tablas de baremación podemos ver que se da un cambio evidente con la anterior fase. En ambas tablas se apuesta por dividir los criterios en torno a tres grandes cuestiones: los criterios técnicos, la incorporación de las transversales y la experiencia de la entidad solicitante (y local, para el anexo I). No son criterios que reflejen la presencia de movimientos sociales, por lo menos no abiertamente, excepto en la

menciones que ya hemos indicado. Y podemos decir que es una tabla que tiene sintonía con criterios de baremación como los del FOCAD de Gobierno Vasco.

Cómo había sido la definición de estos criterios, fue uno de los elementos que abordamos en la entrevista, y la primera cuestión que se evidenció fue la dificultad de encontrar “criterios alternativos” en otras administraciones, que se ajustaran al espíritu del Plan. Se revisaron diferentes convocatorias, y estas tablas tienen cierto vínculo con las del FOCAD de Gobierno Vasco. Se ve claramente que se trata de una convocatoria dirigida a las ONGD, a entidades profesionalizadas, y en todo caso o a movimientos sociales de gran tamaño con experiencia en cooperación, o a otros movimientos que vayan necesariamente en alianza con ONGD. Se intentó sobre todo concretar las transversales, y que estas tuvieran un peso fundamental a la hora de tener que aprobar un proyecto, aunque se reconoce que alguna de estas, como el enfoque de derechos, porque en ocasiones se están haciendo formulaciones excesivamente genéricas, podrían no estar teniendo todo el impacto previsto. En el caso concreto del enfoque local-global, esta es una transversal novedosa, que aunque parece que al principio resultaba más difícil de comprender, parece que se está incorporando mejor en el anexo II, y actualmente se está valorando su posible incorporación también al anexo I.

Sobre esta cuestión el documento de síntesis estadística elaborado el año 2013, y recogiendo datos 2012-2013, en referencia a la puntuación media de los proyectos aprobados por cada una de las transversales, arroja los siguientes datos:

<b>Anexo I</b>	<b>Género (9 puntos)</b>	<b>Capacidades Locales (7 puntos)</b>	<b>Participación (7 puntos)</b>	<b>Derechos (7 puntos)</b>
<b>Media de los proyectos aprobados 2012</b>	4.9	4.1	4.2	4.2
<b>Media de los proyectos aprobados 2013</b>	4.9	4.5	4	3.9
<b>Anexo II</b>	<b>Género (9 puntos)</b>	<b>Local - Global (9 puntos)</b>	<b>Participación (8 puntos)</b>	<b>Derechos (8 puntos)</b>

<b>Media de los proyectos aprobados 2012</b>	7.8	7.1	6.3	5.3
<b>Media de los proyectos aprobados 2013</b>	6.3	8	6	5.6

De la revisión si podemos ver que en general las transversales reciben una mayor puntuación relativa en el anexo II que en el I; y el enfoque de derechos es el menos valorado en ambas líneas.

Por último abordamos los criterios de baremación del anexo III, en las convocatorias del año 2013 u 2014. El año 2013, tal y como hemos indicado anteriormente, se mantenían los dos subapartados, el primero de ellos para proyectos en países empobrecidos, y el segundo para iniciativas a realizar en Gipuzkoa.

Para el primero, se establece un total de 100 puntos, distribuidos en los siguientes criterios:

- Pertinencia y coherencia de la propuesta (hasta 20 puntos).
- Viabilidad y apoyo institucional de la propuesta (hasta 20 puntos).
- Presupuesto (hasta 10 puntos).
- Enfoque de género (hasta 15 puntos).
- Participación de la población, fortalecimiento de sus capacidades locales y contribución a la creación y consolidación de organizaciones comunitarias (hasta 15 puntos).
- Experiencia del socio local con la población y/o en el sector en el que se enmarca la iniciativa (hasta 10 puntos).
- Relación entre la entidad solicitante y el socio local (hasta 10 puntos).

En el segundo, iniciativas ejecutadas en Gipuzkoa, también 100 puntos valorando las siguientes cuestiones:

- Pertinencia y coherencia de la propuesta (hasta 20 puntos).
- Viabilidad y apoyo institucional de la propuesta (hasta 20 puntos).
- Presupuesto (hasta 20 puntos).
- Enfoque de género (hasta 15 puntos).
- Vinculación del ámbito global – local y contribución a la creación o consolidación de redes (hasta 15 puntos).
- Experiencia de la entidad solicitante (hasta 10 puntos).

Los elementos diferenciadores con respecto a la anterior legislatura están sobre todo en la valoración de la experiencia tanto de la entidad solicitante como del socio local, y en la vinculación del ámbito global-local, en el caso de las acciones en Gipuzkoa.

Como decíamos anteriormente nos ha parecido interesante incluir el análisis del anexo III, en la convocatoria de 2014, porque ya en la entrevista se fueron mencionando los distintos cambios realizados a esta línea, en un intento por adecuarla más a la identidad del Plan y acercarla a otros sujetos de transformación. Así, además de la agrupación de los dos subanexos en uno, y la redefinición de los ámbitos de actuación, a los que hemos hecho mención en apartados anteriores, en relación a los criterios se establecen los siguientes:

- Pertinencia y coherencia de la propuesta en función de los lineamientos del Plan Foral (hasta 15 puntos)
- Viabilidad de la propuesta (hasta 15 puntos)
- Presupuesto (hasta 10 puntos)
- Enfoque de género (hasta 15 puntos)
- Fortalecimiento de las capacidades y participación (hasta 15 puntos)
- Enfoque local-global y de derechos (hasta 15 puntos)
- En función de la experiencia y trayectoria de la entidad solicitante; orígenes, recorrido de reivindicación y lucha por la transformación social, confrontación política con el modelo actual, presencia y articulación en Gipuzkoa, etc. (hasta 15 puntos)

Resulta destacable de esta tabla fundamentalmente la última cuestión ya que, como también pudimos compartir en la entrevista, se trata de un intento de valorar la experiencia de las entidades que se presenten desde otra óptica diferente a la de la capacidad y solvencia en la gestión de proyectos y/o el número de actividades de sensibilización realizada en el territorio. Todavía no se puede realizar una valoración del impacto que los cambios en esta línea pueden tener para la participación de los movimientos sociales, pero en todo caso, nos parece una propuesta de interés para nuestro objeto de estudio.

### **3.4. Análisis comparado de la línea de Educación para el Desarrollo y proyectos de Cooperación**

A lo largo de este texto hemos ido presentando los elementos que han definido las líneas de cooperación y de educación para el desarrollo en las dos legislaturas estudiadas. En el primer caso, veíamos que la sensibilización y la educación para el desarrollo eran uno de los ejes del Plan, que se proponían

como una especie de principio rector o transversal que debía estar presente en todas las iniciativas. En el segundo período, se realiza una re-definición de las transversales, y esta línea se define como de educación para la transformación, intentando priorizar elementos como la incidencia política, o la puesta en marcha de experiencias alternativas. Del análisis que hemos presentado anteriormente, y de las entrevistas realizadas, sí se valora que está habiendo un cambio en la manera de entender la Educación para la transformación, sobre todo en lo que tiene que ver con las iniciativas que se presentan, más vinculadas con la realidad y los procesos locales, sin perder de vista la necesidad de insertar estos en lo global: propuestas de consumo responsable, soberanía alimentaria, feministas... están siendo cada vez más habituales en esta línea, aunque todavía se considera que es pronto para valorar el impacto que los cambios realizados en el marco estratégico-político puedan tener a este respecto, y más concretamente, en la participación de movimientos sociales.

Aún así sigue siendo la de ED una convocatoria que por contenidos se podría adaptar mejor a las cuestiones e identidad de estos sujetos, pero altamente cualificada, lo cual “dirige” la línea de subvenciones hacia ONGD, que en su caso pueden estar articuladas con organizaciones y movimientos sociales. También parecía observarse un mayor encaje de las transversales en este tipo de proyectos, aunque todavía se considera que se necesita algo más de tiempo para contar con más datos.

### **3.5. Valoración general de la potencialidad de los instrumentos y los requisitos técnicos para la participación de los Movimientos Sociales**

Recogemos de forma resumida algunas de las ideas que han ido surgiendo en este apartado:

- Nos parece importante destacar sobre todo aquellas iniciativas que en la actual legislatura se han puesto en marcha para facilitar el desarrollo del marco teórico político del plan y la participación de otros sujetos de transformación en la política de DFG, entre estos los movimientos sociales. En primer, un compromiso por los convenios de cooperación directa. Esta herramienta se considera necesaria y válida para marcar lineamiento político, y para establecer ese vínculo con los MSE.
- De todas maneras, está pendiente la evaluación de cómo se ha ido desarrollando esta relación a través de los convenios con dos MSE específicos, como son LVC y MMM, sobre todo por lo novedoso que ha supuesto incorporar a su representación en el norte, y por lo que esto supone de “contacto directo” con una organización de Euskal Herria; y por

extraer aprendizajes sobre cómo han ido fluyendo estas relaciones, cuál ha sido la definición de roles y responsabilidades entre ambas partes; dónde han estado los elementos positivos y también las resistencias.

- Además de la participación que se da en los anexos I y II de movimientos sociales, el anexo III se ha planteado como “laboratorio de pruebas”. Todavía es pronto para analizar el impacto de los cambios realizados, pero estos han buscado responder a varios objetivos: promover la entrada de nuevos agentes, entre ellos movimientos sociales, estableciendo la exclusión entre anexos y la valoración de criterios alternativos, como la vinculación con las luchas sociales del territorio; romper la barrera norte-sur; vincular este instrumento al marco teórico del Plan y aterrizar este, tanto en los criterios de baremación como en los ámbitos de actuación priorizados; y realizar incidencia para motivar la participación de entidades con potencial transformador en Gipuzkoa, y que no han tenido este vínculo con las políticas de cooperación.
- Sobre las transversales la incorporación del enfoque global-local podría facilitar, existiendo actualmente la idea de valorar una hipotética incorporación de esta transversal al anexo I.
- Se evidencia una dificultad en trasladar un marco teórico ambicioso a herramientas o criterios de baremación específicos. A día de hoy se cuenta con unas convocatorias exigentes, con peso también de los criterios políticos a través de las transversales, pero a simple vista “no aptas” para organizaciones no profesionalizadas del ámbito de la cooperación. Las dificultades para realizar estos cambios se explican por múltiples factores: inercias del sector de la cooperación y también dificultades en administración; tecnificación; y porque los cambios deben venir acompañados necesariamente de una transformación de las estructuras, recursos de personas, formas de acompañar las iniciativas, que a día de hoy desde la Dirección se ve difícil asumir. Se evidencia que los cambios en las herramientas e instrumentos deben venir acompañados de transformaciones profundas en la manera de entender la gestión y el seguimiento.

### **III. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA (PERÍODO 2008-2013)**

Este documento recoge los elementos de interés identificados en el análisis realizado de la política de cooperación impulsada por el Ayuntamiento de Donostia. Nos hemos basado en el análisis de la documentación disponible (documentos de planificación estratégica, memorias, decretos reguladores y órdenes de subvención, resoluciones y otra documentación de interés) y la información extraída de dos entrevistas, realizadas una de ellas al personal político y otra al personal técnico del Negociado de Cooperación de este ayuntamiento.

Sobre el período de análisis nos hemos centrado en los años 2008-2013, período marcado por un cambio de gobierno, estando en el primer período la política de cooperación gestionada por Aralar, y en el segundo período, a partir de la elecciones municipales de 2012 por Alternatiba, miembro de la coalición EH Bildu. Este segundo período ha sido analizado con mayor profundidad por contar con un acceso mayor a la información, sobre todo de carácter cualitativo, y por ser un momento en el cual se identifica más claramente la voluntad e interés del ayuntamiento por acercar sus actuaciones en la política de cooperación a los movimientos sociales, ámbito principal de nuestro análisis.

# 1. MARCO POLÍTICO-ESTRATÉGICO

## 1.1. Algunos aspectos generales sobre la importancia de las políticas de cooperación para el Ayuntamiento, el organigrama y la organización interna del negociado

Comenzando por la **ubicación** del Negociado de Cooperación dentro del organigrama del Ayuntamiento de Donostia, este se encuentra dentro del Servicio de Educación y Promoción Social, y más específicamente en la Sección de Igualdad, Cooperación, Derechos Humanos y Diversidad Cultural. Físicamente las oficinas del Negociado de Cooperación se han ubicado en la Casa de la Paz y los derechos humanos, en el Palacio de Aiete. Y tanto Cooperación como igualdad, derechos humanos y diversidad cultural se encuentran bajo el paraguas de "Donostia Ciudad Educadora", el cual tiene como objetivo "extender entre la ciudadanía los valores del derecho a la vida, la paz, la tolerancia, la cooperación internacional, la justicia, la igualdad, la libertad...Donostia tiene la voluntad de ser una ciudad modélica y referente en el respeto y en la defensa plena de los Derechos Humanos. Solidaria. Con mirada joven. Abierta al mundo y a su ciudadanía."<sup>54</sup>

Esta cuestión, como ya se apunta en las entrevistas realizadas, tiene su interés más allá de lo que ha supuesto como unión de estas áreas, sino también desde la idea de no vincular cooperación solo y directamente con bienestar social o con temas sociales, sino con esta idea de "bienestar de la ciudad", la idea de ser una ciudad educadora que trabaja desde estos valores y desde una visión amplia de los derechos humanos. La ubicación física de cooperación en la Casa de la Paz también supone cierto simbolismo en este sentido.

Sobre la **organización** interna, Jon Albizu es el concejal responsable de cooperación, y a diferencia de la legislatura anterior en la cual Ainhoa Beola era concejala de Normalización Lingüística, Cooperación e Igualdad, en la actual él asume además de Cooperación, la responsabilidad de Bienestar Social y de Movilidad; y Naiara Sampedro, es la concejala de Igualdad, Migración, Juventud, Educación, Diversidad Cultural, Cultura y Euskera. Esto supone que dentro de la misma Sección hay dos personas políticas responsables. En las entrevistas realizadas se considera que esta "separación" de cooperación, políticamente, del resto de negociados, no tiene implicaciones negativas, al contrario, se le ve la potencialidad de que pueda conseguir una visibilización mayor.

---

<sup>54</sup> Más información disponible en:

<http://www.donostia.org/info/juventud/ciudadeducadora.nsf/vowebContenidosId/NT0000090E?OpenDocument&idioma=cas&id=J475302&doc=D>

Si nos centramos en el **nivel del personal**, además del concejal y de sus dos asesores políticos, encargados entre otras cuestiones de la política de cooperación, la Sección cuenta con una Jefa de Sección, responsable de los cuatro Negociados que la componen. En el caso específico del Negociado de Cooperación, este cuenta con tres personas técnicas y una persona administrativa. De las tres personas técnicas, una asume la responsabilidad de la línea de proyectos de cooperación en el Sur, y las otras dos la línea de Educación para el desarrollo, por un lado subvenciones y Consejo, y por el otro el programa Donostia Entremundos y las acciones directas del ayuntamiento.

En relación al personal, tanto el número como el que se trate de personal técnico específico y exclusivo para el área de cooperación, son cuestiones que diferencian al ayuntamiento de Donostia de otros municipios, incluso de mayor tamaño. En las entrevistas se evidencia que esto responde a una voluntad clara en los últimos años por impulsar estas políticas desde lo local; por realizar además una gestión interna de las mismas, evitando las subcontrataciones; y por potenciar también programas como *Donostia Entremundos* y el vínculo y la relación directa del ayuntamiento con el movimiento asociativo donostiarra y con la ciudadanía.

Siguiendo con el **nivel de compromiso** del Ayuntamiento de Donosti con las políticas de cooperación, en las entrevistas realizadas se destaca la importancia de que en un contexto de crisis como el actual, cooperación sea uno de los departamentos que no han sufrido recortes, mostrando así la voluntad política clara con el mantenimiento de esta política. También, y vinculado con el trabajo y la sinergia con otras áreas o departamentos del propio ayuntamiento, se reconoce que cuesta, porque se vive en una cultura muy de áreas pero se destacan como relevantes los pasos que se están dando hacia la transversalización de las acciones de cooperación en todos ellos. Siguiendo un poco la experiencia que otros temas como igualdad tienen en transversalización si se está intentando ampliar el foco, y que cooperación no tenga que encargarse *de todo lo que venga fuera de Euskadi* o charlas sobre otros modelos de económicos y sociales. Se está tratando de hacer un trabajo con todos los departamentos buscando su implicación, y hasta la fecha se han realizado actividades conjuntas con participación, con fomento (una charla sobre bienes comunes, con Christian Felber<sup>55</sup>), con medio ambiente, Cristina Enea y/o el proyecto de Donostia 2013. También se destaca la experiencia de la *Mesa Verde*, que es un espacio del ayuntamiento en el cual participan diferentes departamentos, también cooperación, y que trabaja sobre las clausulas sociales.

A nivel de **coordinación** con otros niveles de la administración pública vasca se reconoce que esta es más bien escasa, y que si bien es una medida que se recoge en el Plan director, se comenta que en el proceso de evaluación continua que se está realizando ya aparece como un elemento claro de mejora. Específicamente con Diputación Foral de Gipuzkoa, en concreto con las áreas de Cooperación y de Igualdad, se organizó conjuntamente una acción con la Marcha Mundial de las Mujeres, en Donostia, pero no existe mucha más experiencias a este nivel. Un elemento que en ocasiones se suele hacer es informar a otras administraciones cuando se organizan charlas y/o se reciben visitas de entidades o personas, y facilitar que estas se puedan reunir si existe interés con otros ayuntamientos o niveles de la administración.

## **1.2. Objetivos que marca la Cooperación para el Desarrollo y enfoques teóricos de referencia**

Para conocer los objetivos que se marca la política de cooperación donostiarra y los enfoques teóricos en los cuales se sustenta, analizamos tanto el Plan Municipal de cooperación y educación para el desarrollo, 2008-2011, como el Plan director de cooperación y educación para el desarrollo humano sostenible, 2012-2015.

El primer Plan Director define como su objetivo "la erradicación de la pobreza contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades de los distintos agentes sociales, tanto de Donostia/San Sebastián como del Sur, y del poder local, en la promoción del Desarrollo Humano Sostenible a través del impulso de procesos propios caracterizados por la participación social, la generación de alianzas en un plano de igualdad en los que se promuevan la equidad de género, la diversidad cultural y la práctica y respeto de los Derechos Humanos en la creación de formas alternativas de convivencia".

Este compromiso se plasma a su vez en los siguientes objetivos<sup>56</sup>: contribuir, apoyar y acompañar procesos de desarrollo en comunidades del sur y con el fortalecimiento de movimientos y colectivos que trabajen para lograr esta transformación, todo ello vinculado con la educación para el desarrollo; mejorar la calidad e impacto de la cooperación donostiarra; promover una mayor solidaridad ciudadana y el conocimiento de las causas que generan desigualdad; tomar como ejes centrales para cualquier actuación la participación, individual y colectiva, y la perspectiva de género; y promover el establecimiento de alianzas, conexiones y sinergias.

Así este Plan establece como principios los siguientes: solidaridad y justicia social; acompañamiento; transformación a largo plazo; integralidad; apropiación

---

<sup>56</sup> Plan Director 2008-2011, página 10

y corresponsabilidad; complementariedad y coordinación; generación de sinergias; fortalecimiento y uso de la práctica acumulada; innovación y creatividad.

Frente a visiones más asistencialistas, este primer Plan deja ya clara su apuesta por el Desarrollo Humano Sostenible. Así se explicita que, el **Desarrollo Humano Sostenible**, por el que Donostia apuesta, contiene los siguientes rasgos: equidad de género (dentro del enfoque GED, necesario empoderamiento de las mujeres y transversalización del enfoque); derechos (humanos) de las mujeres y de los hombres (visión amplia e indivisible de los derechos humanos); desarrollo local y generación de capacidades (recogiendo la importancia de lo local para construir alternativas de desarrollo); participación (requisito necesario vinculado al empoderamiento individual y colectivo y la participación política en la toma de decisiones); procesos propios y endógenos (no hay rutas cerradas ni modelos válidos para todos los contextos); diversidad cultural (dentro del marco de los derechos humanos); integralidad (el desarrollo no es solo crecimiento económico); y la sostenibilidad (fundamentalmente ecológica).

El **segundo Plan Director 2012-2015** comparte bastantes cuestiones relacionadas con el enfoque, aunque podemos decir que explicita de manera más clara su vínculo con los movimientos sociales y su voluntad de apoyo a los mismos. Así, ya desde su introducción, se dice que la labor solidaria se quiere realizar "en compañía del movimiento social y asociativo donostiarra, tanto ONG de Desarrollo como otras organizaciones de base que desde el feminismo, el ecologismo, el antirracismo, el antimilitarismo, etc. están haciendo frente al neoliberalismo deshumanizador y están trabajando día a día por un desarrollo humano y sostenible, que sitúe al bienestar de la totalidad de las mujeres y los hombres como objetivo prioritario"<sup>57</sup>. Se explicita también la voluntad de poner recursos "al servicio de aquellos movimientos sociales del Sur Global que comparten con nosotras y nosotros reivindicaciones, luchas y resistencias".

La misión se define de la siguiente manera: "Contribuir a la transformación social para un mundo más justo y a la erradicación de la pobreza estructural y la desigualdad, mediante el acompañamiento de procesos de desarrollo endógeno en el Sur coherentes y de calidad, y el fomento en nuestra ciudad de iniciativas de transformación social basadas en todos los derechos humanos, la igualdad de mujeres y hombres, la sostenibilidad medioambiental, la no-violencia y la solidaridad internacionalista"<sup>58</sup>. Los principios sobre los que se sustenta esta política de cooperación tienen relación con los del primer Plan, aunque podemos decir que en su formulación inciden más en el carácter

<sup>57</sup> Plan Director 2012-2015, página 11.

<sup>58</sup> Plan Director 2012-2015, página 25.

transformador de los mismos. Así, estos principios son: desarrollo humano sostenible y endógeno, proponiendo una idea del DHS desde enfoques de capacidades, bienestar, integralidad, sostenibilidad...y añadiendo el Buen Vivir como aportación necesaria de los pueblos indígenas al paradigma del DHS; solidaridad entre los pueblos o solidaridad internacionalista, entendida como "la corriente de solidaridad y apoyo político a los movimientos populares de liberación nacional de países del Sur, basada en la denuncia del orden económico y político internacional"<sup>59</sup>; equidad de género, reconociendo la solidaridad feminista; corresponsabilidad y coherencia; entendiendo la política de desarrollo como transversal a toda la acción pública, asumiendo todos los departamentos la interdependencia entre lo local y lo global y el trabajo en pos del desarrollo humano sostenible y según valores como el consumo consciente y responsable, defensa de la naturaleza, antimilitarismo y pacifismo, lucha contra el racismo y la xenofobia y las desigualdades de género<sup>60</sup>; apropiación y carácter estructural, buscando que las iniciativas tanto en cooperación como en educación para el desarrollo sean transformadoras y a largo plazo, apropiándose las poblaciones de aquí y de allí de sus derechos y exigiendo su cumplimiento; complementariedad y coordinación, buscando la sinergia con otros agentes sociales o administraciones; y participación, calidad, eficacia y transparencia, además de las poblaciones sujeto del Sur de la sociedad civil donostiarra, a través de una herramienta como el Consejo Municipal de Cooperación.

Aparece claro por tanto que la cooperación donostiarra se ubica claramente en el **enfoque de Desarrollo Humano Sostenible**, con alguna referencia más clara, en el segundo período a la importancia de los movimientos sociales o de la sociedad civil organizada, tanto del norte como del sur. Al abordar en las entrevistas la importancia que este enfoque tiene para la definición de la política de cooperación del ayuntamiento de Donostia, se considera que ya, desde la anterior legislatura, se hizo un esfuerzo claro por alejarse de una visión más asistencialista de la cooperación y vincularse a este enfoque, que nos remitía a un bienestar en sentido amplio, al fortalecimiento de capacidades, al empoderamiento. En este nuevo Plan se han fortalecido algunos elementos de este enfoque, como por ejemplo la sostenibilidad, y se está buscando el vínculo del DHS con propuestas alternativas como el Buen Vivir, la economía feminista y la Soberanía Alimentaria, entre otros. Se considera que existe mucha sintonía entre el DHS y otros paradigmas como los que acabamos de mencionar.

---

<sup>59</sup> Plan Director 2012-2015, página 25.

<sup>60</sup> Plan Director 2012-2015, página 27

### 1.3. Lugar que ocupa la Educación para el Desarrollo

Desde el primero de los planes directores analizados se dice que "en el actual contexto de globalización, pierde sentido la diferenciación tradicional, ya que la Cooperación, la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo **comparten los mismos grandes desafíos**, aunque los contextos concretos y las personas con las que se trabaja sean diferentes y cada una tenga retos específicos". Así el desafío está en "la construcción de otros modelos de desarrollo, por los que todas las personas puedan vivir con dignidad (...) Temas como la participación, la igualdad entre países y dentro de cada país, las libertades políticas y los Derechos Humanos, las instituciones globales y los bienes públicos mundiales, entre otros, muestran un horizonte amplio de cuestiones donde la Cooperación, la Sensibilización y la Educación para el Desarrollo encuentran un ámbito propio en la construcción de una sociedad local e internacional más justa"<sup>61</sup>.

Se identifican también, en los procesos de Sensibilización, Educación y Cooperación, tres dimensiones: dimensión política, vinculada con la necesidad de que los contenidos, los métodos y los procedimientos sean transformadores; dimensión cultural, defensa de la no homogeneización y de la existencia de diferentes identidades; y dimensión pedagógica, empleo de procedimientos apropiados para fomentar el empoderamiento de comunidades y personas.

El **segundo Plan Director** podemos decir que continua con la línea marcada por el anterior, y reconoce la importancia del trabajo en sensibilización y educación para el desarrollo, "de nada serviría apoyar acciones de cooperación en el Sur sin trabajar paralelamente en pro de la transformación social en el Norte global, imprescindible para el avance hacia un sistema más justo y centrado en el bienestar de todas las personas, y área en la que el Ayuntamiento, por ser la institución más cercana a la ciudadanía, tiene unas posibilidades privilegiadas de comunicación directa con ésta. Por tanto, y como se ha venido haciendo en años anteriores, este Plan Director apuesta decididamente por impulsar iniciativas de sensibilización y educación para el desarrollo, es decir, iniciativas para la transformación social, de calidad, participadas, estables y a largo plazo, que tengan un impacto efectivo y duradero en la generación de conciencia crítica sobre la realidad mundial y la construcción de una cultura de la solidaridad y una ciudadanía comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión y con el desarrollo humano sostenible"<sup>62</sup>.

Por tanto podemos decir que la sensibilización y educación para el desarrollo es un ámbito de especial interés para el ayuntamiento de Donostia. Además se

<sup>61</sup> Plan Director 2008-2011, página 8.

<sup>62</sup> Plan Director 2012-2015, página 39

plantea el necesario vínculo entre el trabajo en cooperación y en educación para el desarrollo, tanto en el plano más discursivo, como acabamos de presentar, como en el práctico, por ejemplo en la definición de las mismas transversales para ambas líneas.

Esta cuestión se destaca también en las entrevistas, en las cuales se reconoce que una de las principales **señas de identidad** de la política de cooperación del municipio es la educación para el desarrollo, cuestión que se respalda con la apuesta, en primer lugar y como decíamos anteriormente, por contar con dos técnicas para esta línea; en segundo lugar, por la apuesta que se hace por organizar acciones directas, como por ejemplo charlas o talleres, desde el propio ayuntamiento, y gestionarlas internamente con el apoyo de otros agentes sociales implicados en la acción, (en ocasiones, como veremos más adelante, en relación directa con movimientos sociales). Como elemento central para entender la línea de ED implementada por el ayuntamiento se destaca el programa Donostia Entremundos<sup>63</sup>, impulsado por el departamento de cooperación del ayuntamiento, y que pretende dar a conocer las actividades de ED realizadas por ONGD, otras entidades y el propio ayuntamiento. Entre sus objetivos se definen el impulso de la conciencia crítica y los valores solidarios entre la población donostiarra y el fortalecimiento de un tejido social comprometido, dinámico y crítico que pueda promover transformaciones sociales.

#### **1.4. Ámbitos de actuación priorizados y líneas sectoriales**

Ninguno de los planes realiza una definición concreta de sectores de actuación prioritarios. En el caso del primer **Plan 2008-2011**, se establece que tanto para el caso de la cooperación, como de la sensibilización y ED, hay una serie de contenidos que se pueden considerar claves: las Necesidades Sociales Básicas, entendidas desde una visión amplia y de bienestar y fortalecimiento de capacidades y derechos; la incidencia política, abarcando cuestiones como la denuncia y presión ante situaciones de injusticia o el trabajo en red; la sensibilización, información, formación y reflexión para la toma de conciencia sobre la realidad; la formación, basada en la educación popular; y la investigación, desde el enfoque de investigación/acción participativa.

En relación a las **prioridades geográficas**, el primer Plan establece algunos criterios según la experiencia de las organizaciones, vínculos anteriores, el IDH y/o la posibilidad de poner en marcha programas de codesarrollo. No se realiza una definición de países excluyente, pero todo caso si se establece que deben ser países con IDH medio o bajo.

<sup>63</sup> <http://www.donostiaentremundos.org/es/quienes-somos>

El **Plan Director 2012-2015**, en su apartado de áreas de intervención dice que "renuncia a definir ningún tipo de prioridad geográfica (...) el pequeño tamaño como es Donostia, no va a tener un impacto que marque una diferencia sustancial en cuanto al desarrollo de ningún país o área geográfica. Consideramos también que el Índice de Desarrollo Humano de PNUD, de indudable mérito para cuestionar el indicador de la renta per cápita y como herramienta de análisis, es engañoso a la hora de definir prioridades de ayuda al desarrollo"<sup>64</sup>. Según se plantea en las entrevistas, frente al establecimiento de prioridades geográficas, se opta por potenciar agentes y líneas o temas de interés.

En relación a **los sectores de actuación**, también se opta por no definir prioridades, ya que se considera una excesiva injerencia en el trabajo de las ONGD, "sin embargo, sí hay un interés especial municipal por el apoyo a proyectos entre cuyos objetivos estén la promoción y la garantía de los derechos humanos, la participación, el fortalecimiento de las comunidades, la equidad de género, la soberanía alimentaria y el consumo consciente y responsable"<sup>65</sup>.

Así, se establece que tendrán una mayor valoración los proyectos que respondan a estos objetivos, que también servirán para orientar las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo que organice el departamento.

Sobre esta cuestión de las **áreas de interés**, en las entrevistas abordamos esta formulación por la cual se opta en el Plan director, y sí se deja claro que una política de cooperación como la donostiarra, con los limitados recursos de los que dispone y el número de proyecto que se financian, no parece tener demasiado sentido priorizar sectores. La apuesta es por intentar, que los proyectos que se aprueben, sean lo más **integrales** posibles, incluyendo los objetivos anteriormente señalados. Así, podemos decir que estas áreas de interés podrían ser casi consideradas en cierto modo como "**prioridades transversales**", y que si bien no son excluyentes, si tienen luego como veremos un gran peso en las tablas de baremación.

De las áreas de interés definidas se destaca la incorporación de **Soberanía Alimentaria y Consumo Consciente y responsable**. Así, en el caso de Soberanía Alimentaria, esta se define como "el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo". Se hace un reconocimiento a la potencialidad de esta propuesta política en una situación de crisis como la actual y al papel e importancia de La Vía Campesina en el desarrollo de la misma<sup>66</sup>.

En el caso de Consumo consciente y responsable, se apoyarán iniciativas que "favorezcan el consumo responsable y consciente, incluyendo el consumo

<sup>64</sup> Plan Director 2012-2015, página 28

<sup>65</sup> Plan Director 2012-2015, página 28

<sup>66</sup> Plan Director 2012-2015, página 30

ético, ecológico y solidario, incluyendo la Banca ética, y favorecerá aquellas iniciativas que pongan a disposición de la ciudadanía donostiarra instrumentos para materializar este compromiso con un sistema más justo y solidario, como la Banca Ética, las tiendas de Comercio Justo o los grupos de consumo local"<sup>67</sup>.

Se considera que la definición de estas áreas de interés puede potenciar el trabajo de y junto a movimientos sociales en Donostia, y de hecho son ámbitos en los cuales cada vez empiezan a verse más iniciativas. Así podríamos decir, a grandes rasgos, que los proyectos de igualdad o de apoyo a organizaciones de mujeres, y los proyectos de redes de consumo y soberanía alimentaria, tienen un peso importante en la cooperación del ayuntamiento de Donostia.

### 1.5. Líneas transversales

Los dos planes directores analizados optan por definir las **mismas líneas transversales** tanto para el trabajo en cooperación como en educación para el desarrollo y sensibilización. Se considera que estas prioridades transversales, tal y como se recoge de las entrevistas, son elementos claves el enfoque de DHS que se quiere impulsar. Así, el Plan 2012-2015 define las siguientes líneas que deben estar presentes en todas las iniciativas que se apoyen:

- igualdad de mujeres y hombres: desde el enfoque GED "el Ayuntamiento de Donostia apoyará únicamente aquellas iniciativas con perspectiva feminista, que partan del análisis de las desigualdades existentes entre mujeres y hombres, y propongan medidas para superarlas, utilizando el género como una categoría de análisis que nos permita conocer y evaluar cada contexto determinado y aplicarlo a los procesos de desarrollo (...) la perspectiva de género tiene un componente político e ideológico transformador"<sup>68</sup>.

- Sostenibilidad ecológica y social; "en las iniciativas tanto de Cooperación como de ED, garantizar su no nocividad ecológica y, en la medida de lo posible, favorecer el respecto al equilibrio medioambiental y favorecer prácticas y cambios de actitudes de defensa de la naturaleza (...) El desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región"<sup>69</sup>.

- Derechos humanos: "Para que se dé esta apropiación y exigencia de los Derechos Humanos es imprescindible la participación, expresión de autonomía

<sup>67</sup> Plan Director 2012-2015, página 30

<sup>68</sup> Plan Director 2012-2015, página 31

<sup>69</sup> Plan Director 2012-2015, página 31

y empoderamiento que, trascendiendo lo individual, ha de propiciar la organización, ya que las transformaciones políticas profundas sólo se consiguen a través de la unión de personas y grupos con visiones, intereses y necesidades comunes"<sup>70</sup>.

- No-violencia activa: "Los movimientos sociales y las ONGD desarrollan en la inmensa mayoría de los casos su trabajo mediante fórmulas no-violentas (...) el objetivo es que estas prácticas de trabajo se asuman conscientemente como una apuesta estratégica (...) el empleo de la no-violencia activa más que un cambio de herramientas implica una reflexión y un reconocimiento estratégico de la forma de trabajar habitual de las ONGD y movimientos sociales"<sup>71</sup>.

De estas transversales priorizadas se considera que posiblemente la de no-violencia activa se una de las más novedosas. Se considera que estas transversales tienen un peso importante en las tablas de baremación (como veremos más adelante), y que en general, las entidades que se presentan a las líneas de subvención comprenden que son cuestiones centrales para el ayuntamiento de Donostia, y las propuestas que se aprueban están planteadas desde estas líneas.

## 2. ACTORES PRIORITARIOS Y MARCO DE RELACIONAMIENTO

### 2.1. Actores prioritarios

Como ya decíamos anteriormente, tanto en las entrevistas como en los documentos analizados, se evidencia la importancia que desde el ayuntamiento, por su cercanía con la ciudadanía, se le quiere dar a la **participación** de esta en la política de cooperación impulsada.

A la hora definir los agentes prioritario, vemos que el Plan director 2008-2011 realiza una **definición de agentes amplia**, siendo estos: el Consejo Municipal de Cooperación; Euskal Fundoa, Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes; la Sección de Igualdad del ayuntamiento; las ONGD con presencia real en la ciudad; las asociaciones, Organizaciones sociales y entidades sin ánimo de lucro, que respondan a los objetivos del Plan, como instituciones educativas, sindicatos, congregaciones religiosas, etc.; Coordinadoras, Redes, plataformas de ONGD y entidades no lucrativas; ONGD, colectivos, organizaciones, instituciones, cooperativas del Sur;

<sup>70</sup> Plan Director 2012-2015, página 32

<sup>71</sup> Plan Director 2012-2015, página 32

departamentos y Secciones Municipales, como Educación y Deporte, Juventud y Derechos Humanos, Agenda 21, Urbanismo, Aguas, etc.; Dirección de Cooperación del GV y de la Diputación Foral de Gipuzkoa; medios de comunicación social; empresas, entre cuyos fines esté el trabajo de Cooperación y por el DHS.

Como podemos ver además de las ONGD del Norte y del Sur, hay una gran amplitud de actores identificados, entre administraciones y otras organizaciones y entidades sociales. Destacamos que los movimientos sociales no aparecen así identificados, y la importancia que se le otorga a la presencia real de las ONGD en la ciudad, aspecto que como veremos es un elemento de gran interés para el ayuntamiento.

De la definición de agentes que se realiza en el **actual Plan director**, se destaca la importancia de las ONGD con sede en la ciudad, considerándolas como el principal agente de la cooperación donostiarra. Además, se añade que "lo que podríamos englobar bajo la etiqueta genérica de *movimientos sociales* o organizaciones sociales de base que trabajan la solidaridad y no específicamente la cooperación, engloba a numerosos grupos de muy diverso tipo, composición y actividad, que trabajan por el cambio social hacia otro mundo posible desde posiciones feministas, ecologistas, anti-militaristas, antirracistas, de inmigrantes, por la diversidad sexual y afectiva, etc. Una de las intenciones del Ayuntamiento con este Plan Director es contribuir al **fortalecimiento de la red asociativa y el movimiento social donostiarra**"<sup>72</sup>.

Por tanto, en este segundo Plan se hace una identificación más clara de los movimientos sociales como actores estratégicos de cooperación, y se plantea como objetivo del ayuntamiento su fortalecimiento. Una de las cuestiones que se quiere potenciar es la **generación de alianzas y el trabajo en red**, "fundamentales para no desaprovechar el potencial de estas organizaciones más pequeñas, y en general, para aumentar la efectividad y la capacidad de movilización social, por lo que desde el Ayuntamiento pretendemos animar y favorecer este tipo de alianzas, particularmente entre las ONGD entre sí y con movimientos sociales de base. Para ello, por un lado se valora especialmente la creación de consorcios en la convocatoria de subvenciones, y asimismo se concede un monto mayor a los consorcios que a las subvenciones en que la entidad solicitante es una sola ONGD"<sup>73</sup>.

Este Plan Director por otro lado, **excluye explícitamente la identificación de las empresas** como agentes de cooperación, estableciendo como única salvedad las organizaciones o empresas del llamado Tercer Sector o Economía Solidaria.

<sup>72</sup> Plan Director 2012-2015, página 20

<sup>73</sup> Plan Director 2012-2015, página 20

Si nos centramos en analizar los requisitos que las entidades deben cumplir para solicitar subvenciones, según información extraída de las bases específicas de cooperación y educación para el desarrollo año 2013, vemos que estas responden a criterios como carecer de ánimo de lucro; tener entre sus fines la cooperación para el desarrollo, y/o el fomento de la solidaridad entre los pueblos; tener presencia y actividad reales en la ciudad (acreditar mínimo dos actividades públicas de sensibilización o educación para el desarrollo en Donostia en los últimos dos años); estar inscrita y tener actualizada la documentación en el Registro Municipal de asociaciones.

También se define la figura del **Consortio de entidades**, en los cuales se debe nombrar una entidad cabeza del mismo que debe cumplir los requisitos que hemos mencionado. El resto de entidades, deberán carecer de ánimo de lucro y estar inscritas en alguno de los registros de asociaciones de Euskal Herria.

En las entrevistas se recoge que en esta segunda legislatura, se está haciendo un intento por incluir a los movimientos sociales como agentes prioritarios, aunque a veces se reconoce tener ciertos problemas con la **definición de movimiento social**. En ocasiones no se ve tan claro qué se puede entender que es un movimiento, o una organización que forma parte de un movimiento, o cómo entender los distintos niveles en los que podemos encontrar a estos sujetos, local, internacional. La definición que demos de quiénes son estos sujetos va a ser importante a la hora de definir también el trabajo a realizar con ellos y/o los instrumentos o herramientas que se pueden construir para ello. Por ejemplo, se apunta que para un movimiento de carácter internacional puede funcionar un tipo de instrumento, pero en el ámbito más local, el ayuntamiento puede tener otro papel que no necesariamente pasa por el apoyo económico: se puede realizar más una labor de facilitar, poner en contacto, dar a conocer... que puede tener también su impacto. Veremos a continuación cómo se han ido proponiendo algunas cuestiones.

## **2.2. Presencia y participación de los Movimientos Sociales**

Del Informe de evaluación del Primer Plan elaborado por la Consultora Una, en el apartado de análisis de los actores que han participado en la política de cooperación, se identifica que, en el caso de las otras entidades como sindicatos, instituciones educativas, etc., (apartado en el cual consideramos que se podría ubicar la participación de otras entidades que no sean ONGD, como los movimientos sociales en sentido amplio), "el espacio otorgado a este tipo de entidades queda relegado a ser indirectamente invitados a la ejecución de proyectos con las ONGD solicitantes de ayudas, de modo que si bien en la

bases de las convocatorias se refieren expresamente a ellas, animando (y puntuando) la intervención de éstas en los proyectos de educación al desarrollo y sensibilización, no se ha llevado a cabo ninguna medida para una mayor participación de las mismas sino es de la mano de las ONGD"<sup>74</sup>.

En relación al interés por impulsar y apoyar diversas redes y plataformas, se destaca el apoyo a la Campaña Pobreza Cero en Donostia, promovida mayoritariamente por ONGD de desarrollo, pero que también cuenta la participación de sindicatos y otras organizaciones sociales.

Del segundo período de análisis destacamos, como ya comentábamos anteriormente, una **mayor concreción y apuesta** por tomar a los movimientos sociales, locales e internacionales, como agentes de las políticas de cooperación. Este reconocimiento se está plasmando, como veremos en puntos posteriores, en diferentes apuestas, como la organización de acciones directas desde el ayuntamiento con el 15M Donostia o con el SAT andaluz, red Mewando para cuestiones relacionadas con Palestina, Desazkundea o el Grupo de Comercio Justo para economía solidaria y el consumo alternativo, Fiare para banca ética, hasta recoger en el Plan director la voluntad de apoyar, a través de instrumentos de cooperación directa, a la Vía Campesina y a la Marcha Mundial de las Mujeres (conjuntamente con la Dirección de cooperación de la Diputación Foral de Gipuzkoa). Y también el interés, recogido en el Plan director, de impulsar redes y encuentros entre movimientos sociales y ONGD. Volveremos sobre estas cuestiones en los siguientes apartados.

En las entrevistas aparece como evidente que uno de los **objetivos políticos** de la presente legislatura era aumentar la participación y presencia de movimientos sociales. Al analizar cómo se ha está dando esta, se mencionan diferentes líneas. En primer lugar, a la hora de definir los ámbitos de interés, se ha intentando dar más peso a cuestiones que se considera tienen un vínculo directo con movimientos sociales, como por ejemplo la inclusión de la soberanía alimentaria como área específica de trabajo. Por otro lado, a la hora de tratar que los movimientos sociales se presenten directamente a las convocatorias, esto se ha visto muy complicado, sobre todo por el nivel de requisitos existentes y la complejidad técnica. Así se han intentando primar los **consorcios**, entre diferentes ONGD y/o con movimientos sociales, con una manera de que estos sujetos se vayan involucrando. Esta misma idea de los consorcios sirve también para que no se queden descolgadas otras entidades, de menor tamaño, y que no están tan profesionalizadas y/o que tienen experiencia de trabajo en otros ámbitos, como las asociaciones de inmigrantes.

---

<sup>74</sup> Informe de evaluación del Plan director 2008-2011, p.18.

Por otro lado, y para intentar plasmar esta voluntad de apoyar a los movimientos sociales, está la apuesta que se hace en el Plan director actualmente vigente, por apoyar a la Marcha Mundial de las Mujeres y a la Vía Campesina. Y todas las iniciativas y actuaciones que de manera directa se están impulsando en el ayuntamiento, como charlas, presentaciones de diferentes organizaciones y movimientos sociales, como el SAT, la PAH o el 15M, y el apoyo a iniciativas de economía social y solidaria, a través de Reas o Fiare.

### **2.3. Estructuras de coordinación, consulta o decisión**

El espacio o cauce de participación de la ciudadanía en las políticas de cooperación es el **Consejo Municipal de Cooperación, Educación y Sensibilización para el desarrollo**. En 2003 se inicia una reflexión "sobre el marco doctrinal y formal en el que debería enmarcarse la política municipal de cooperación y educación para el desarrollo. Tras este proceso de reflexión, se crea la necesidad de constituir un Consejo Asesor como mecanismo para facilitar la participación de la sociedad civil en las políticas municipales de cooperación y educación para el desarrollo. En febrero de 2008 el Pleno municipal aprueba el Reglamento del Consejo Asesor de Cooperación y Educación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Donostia - San Sebastián, y en 13 de mayo del mismo año se constituye formalmente en Consejo"<sup>75</sup>.

En el **Reglamento** que regula este órgano, se define el mismo como un espacio de participación, consulta, debate y vía para incorporar la opinión de la ciudadanía en materia de cooperación. Este Consejo forma parte de la Red de Consejos de Participación del Ayuntamiento de Donostia. Así, entre las funciones del Consejo se encuentran: proponer prioridades y criterios que orienten los planes de cooperación; apoyar y participar en la definición de estos instrumentos de planificación; asesoramiento en los proyectos o acciones municipales; colaboración en la definición de criterios de las bases de las convocatorias públicas; contraste de las resoluciones de las distintas convocatorias; evaluación anual de las actuaciones municipales en ED y cooperación; promoción de la coherencia entre departamentos; y otras.

El Pleno del Consejo, definido como el órgano máximo<sup>76</sup>, está constituido por:

- **Presidente/a:** Alcalde/sa o por delegación, delegado/a del área de cooperación.

<sup>75</sup> Información extraída de la Memoria 2008.

<sup>76</sup> Artículo 5 del Reglamento regulador del Consejo Municipal de Cooperación, Educación y sensibilización para el desarrollo.

- Vicepresidente/a: Representante de alguna entidad ciudadana, a propuesta de éstas y acordada por el Consejo por mayoría.
- Concejal/a Delegado/a de Cooperación.
- Un/a representante de cada ONGD, Fundación y otras entidades sin ánimo de lucro, vinculadas a proyectos de cooperación y/o educación para el desarrollo, inscritas en el Registro del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.
- Un/a representante de la Coordinadora de ONGD de Euskadi –Delegación Gipuzkoa.
- Un/a concejal/a de cada grupo municipal.
- Tres personas físicas elegidas por sorteo entre las que formen parte de las listas de personas interesadas a que hace referencia el artículo 27 de la Norma Orgánica de Participación Ciudadana.
- Con voz sin voto:
- Secretario/a General de la Corporación o persona en quien delegue.
- Técnicos/as del Departamento de Cooperación.
- Personas relevantes por el tema que se va a tratar.

Como podemos ver, en la composición del Consejo **no se menciona explícitamente la participación de movimientos o agentes sociales**, tengan o no vínculos o relación con la solidaridad internacionales. Si nos centramos en los requisitos que se deben cumplir para ser miembro de este órgano<sup>77</sup>, se establece no contar con ánimo de lucro; tener vínculo con objetivos y actividades dirigidas a la cooperación y la educación para el desarrollo; estar inscritas en el Registro de asociaciones del ayuntamiento; y haber realizado actividades en Donostia durante el último año.

Una de las cuestiones que destacamos, por tener un vínculo directo con la actual revisión del Reglamento que se está realizando, es que la falta de asistencia a dos sesiones continuadas o a tres no consecutivas puede provocar que la organización pierda su condición de miembro.

El Consejo, tanto por el análisis que hemos realizado de los planes directores y de las memorias, como por la información extraída de las entrevistas, se considera un **espacio de interés prioritario**. Ambos Planes establecen medidas para fortalecer y mejorar el funcionamiento de este órgano, entre las que se encuentran proponer nuevas metodologías, la posibilidad de crear grupos de trabajo, definir programas de actuación con metas claras y alcanzables, entre otras. También se ha propuesto como medida revisar el listado de entidades que conforman el Consejo, y ante el gran número que

---

<sup>77</sup> Artículo 17 del Reglamento regulador del Consejo Municipal de Cooperación, Educación y sensibilización para el desarrollo

formalmente constan pero no participan, ajustar esta cuestión según la participación real de las entidades.

Las diferentes memorias de actuación nos dicen que este órgano está formalmente constituido por unas 45 ONGD de Donostia, además de representantes políticos, y que mantiene una periodicidad de cuatro reuniones al año. Durante el año 2009 el Consejo aprobó tres mociones: una a favor del boicot al estado de Israel, otra apoyando la marcha por la libertad de Gaza y la última solidarizándose con Aminetu Haidar y el pueblo saharauí. En 2010, se aprobaron otras tres, a favor de los derechos de los pueblos indígenas de Colombia y Antioquía; sobre el rechazo a la expulsión de la comunidad gitana en Francia; y de denuncia sobre la situación del Sahara Occidental. Además se constituyó un grupo de análisis de las bases de la convocatoria de subvenciones.

En las entrevistas se abordó la cuestión de la **participación de los movimientos sociales** en este espacio y la potencialidad o dificultades del mismo para poder mejorar esta presencia. Se reconoce que no se cuenta con un análisis pormenorizado de la posible participación de estas organizaciones en el Consejo pero la intuición parece indicar que puede no ser el espacio más adecuado o atractivo para estas. Primero, por los temas, que posiblemente estén casi en exclusividad dirigidos a temas de cooperación, y muy cercanos a las políticas municipales de cooperación. Segundo, por los tiempos, ya que a pesar de no existir una periodicidad muy alta de reuniones, la asistencia a estos espacios puede no encajar con los ritmos de otras organizaciones. Pero fundamentalmente, porque se ve especialmente complejo que la participación en este tipo de espacios sea una cuestión importante en la agenda de los movimientos sociales o de organizaciones no directamente vinculadas este ámbito de la solidaridad.

Actualmente el Reglamento del Consejo está en proceso de cambio, coordinado con el Departamento de Barrios y Participación Ciudadana y con el resto de Consejos de la ciudad. uno de los elementos es que una revisión de qué entidades son socias o no del Consejo, en un intento por regularizar esto de mejor manera. Fundamentalmente las entidades que participan son aquellas que reciben financiación del Ayuntamiento. Otras entidades, que han tenido interés, han ido entrando y saliendo, pero se ve difícil aumentar el número de entidades no-ONGD que tomen parte del mismo, como decíamos por el área, cooperación, y por los ritmos y tiempos. Dicho esto no se descarta que posiblemente la participación de movimientos sociales solo se puede dar si se hace un trabajo más específico para impulsarla, adecuando este espacio u otro a la identidad e intereses de estos sujetos.

## **3. MARCO INSTRUMENTAL Y TÉCNICO-ADMINISTRATIVO**

### **3.1. Enfoque de Marco Lógico**

La política de cooperación impulsada por el Ayuntamiento de Donostia, a pesar de ser una cooperación municipal y por tanto con menor tamaño y recursos, responde claramente al enfoque de marco lógico en todas las fases de gestión del ciclo de los proyectos, desde la formulación y los criterios de baremación, hasta el seguimiento de las iniciativas aprobadas. Como decíamos anteriormente la calidad técnica de las propuestas es un elemento que se considera central, teniendo su reflejo claro en las tablas de baremación.

### **3.2. Tipología de instrumentos**

El Plan director 2012-2015 establece las siguientes **modalidades de actuación** para la cooperación impulsada por el ayuntamiento de Donostia:

- Cooperación para el desarrollo – programas para el apoyo de iniciativas de ONGD y movimientos sociales del Sur. Se busca acompañar procesos a largo de plazo, dentro del paradigma del DHS y que incorporen la prioridades transversales definidas.
- Sensibilización y educación para el desarrollo – iniciativas para la transformación social en el Norte. Se busca apoyar iniciativas para la transformación social, que generen conciencia crítica en la ciudadanía donostiarra, que sean participadas, de largo plazo, estables, buscando impulsar las redes entre ONGD con otras asociaciones y movimientos sociales.
- Acción humanitaria.
- Incidencia en el ayuntamiento, sobre todo con actuaciones relacionadas con el comercio justo, el impulso de la Banca Ética, apoyo político a víctimas de derechos humanos, etc.

Para desarrollar estas modalidades de actuación se definen los siguientes **instrumentos**:

- Convocatoria pública de subvenciones de libre concurrencia: líneas de cooperación y de educación para el desarrollo:
- Convenios de cooperación directa, de carácter excepcional y dirigidos al apoyo a los pueblos con los que Donostia tiene especial relación (hermanamientos, etc.) o a entidades supra-organizacionales de particular relevancia e influencia, como la Coordinadora de ONGD;

- Cooperación municipal directa, entre la que se destaca: Euskal Fundazioa; apoyo a pueblos sin estado, especialmente Sahara y Palestina; colaboración con movimientos sociales internacionales; e iniciativas propias de Educación para el desarrollo.

En relación a la **colaboración directa con movimientos sociales**, el Plan define a estos como "sujetos estratégicos todos los procesos de cambio social, son hoy más que nunca actores políticos significativos en todos los ámbitos, y por supuesto en la cooperación para el desarrollo. De su parte tienen su capacidad de movilización social, su práctica en la aplicación de diversas formas de democracia participativa y nuevas formas de trabajo más horizontales y menos jerárquicas, su creatividad y capacidad de proposición de nuevos paradigmas para entender y transformar la realidad, para repensar y dar la vuelta a los viejos imaginarios"<sup>78</sup>. Así, el Plan plantea como necesario el trabajo con los movimientos sociales, potenciando las alianzas y sinergias con estos sujetos y especificando el apoyo directo del ayuntamiento a dos movimientos sociales de carácter internacional: la Marcha Mundial de las Mujeres y la Vía Campesina. Se establece que el trabajo con estas organizaciones se hará junto con la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Sobre la **iniciativas propias de educación para el desarrollo**, se destaca el ya mencionado Programa Donostia Entremundos, y la voluntad del departamento de cooperación de programar actividades que habitualmente no suelen ser abordadas por las ONGD, dando prioridad a temas de incidencia política, internacionalismo y comprensión de la coyuntura política internacional. También se define como objetivo dar a conocer las resistencias y luchas de los movimientos sociales y populares. Se define por ejemplo el impulso de campañas o iniciativas, junto con el movimiento social, de alternativas de consumo, como la Banca Ética, el Comercio Justo, las Cooperativas de Consumo, etc.

En relación al **reparto presupuestario**, algunas datos que figuran en el Informe de evaluación del Primer Plan director, nos dicen que la distribución de fondos del Departamento en 2011, fue del 60% de fondos para la convocatoria de subvenciones; 28% convenios; 3% cooperación directa; y 9% actividades propias de sensibilización. Por su parte, el Plan director establece que el 70% se destine a iniciativas de cooperación y el 30% restante para iniciativas de transformación social en el Norte. Además se asume el compromiso de financiar el 100% de la cantidad solicitada. Por otro lado, los proyectos tienen una duración anual, y se indica, que si bien no se ve viable implementar una convocatoria plurianual, si se quiere favorecer el apoyo a procesos, priorizando aquellos que sean continuación de otros aprobados con anterioridad.

---

<sup>78</sup> Plan Director 2012-2015, página 42

Si nos centramos en la línea de subvenciones, en las bases específicas para **proyectos de cooperación** podemos ver que los proyectos, para ser financiados, deben cumplir los siguientes requisitos:

- Insertarse en el paradigma de Desarrollo Humano Sostenible y Endógeno.
- Incorporar, en todas sus fases, la perspectiva de género.
- Asumir a la población sujeto no como beneficiaria, sino como titular de derechos.
- Ser proyectos insertos en procesos a largo plazo de calidad, e informarán, justificarán y relacionarán con coherencia las necesidades, los objetivos, los resultados, las actividades, los recursos para su ejecución, la viabilidad, etc. conforme al formulario.
- Detallar su sostenibilidad ecológica y social futura.
- La entidad solicitante deberá acreditar el conocimiento y la capacidad suficiente de acción respecto al proyecto.
- Y la contraparte local, tendrá personalidad jurídica propia y aportará información suficiente de la participación de la comunidad-población sujeto.

Se establece que se subvencionarán como máximo dos proyectos por entidad, por un total de 60.000 euros. Los proyectos presentados en consorcio podrán recibir una subvención máxima de 70.000 euros. Y las entidades que no demuestren haber gestionado montos de cooperación similares al solicitado podrán recibir 15.000 euros como máximo.

En el caso de las subvenciones para **proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo**, iniciativas transformadoras, que tengan entre sus la generación de conciencia crítica en la ciudadanía donostiarra, y que deben cumplir los siguientes requisitos:

- Incorporar, en todas sus fases, la perspectiva de género.
- Tener una repercusión práctica evaluable, con formulaciones de acciones que requieran la participación y la movilización de las personas.
- Contener suficiente información sobre los objetivos, resultados, indicadores, actividades, recursos, etc. conforme al formulario que se ofrece.
- Ser viables y coherentes.
- Iniciarse en 2013, con una duración máxima de un año para su ejecución.
- Contemplar el uso del euskera en todas las acciones y materiales.
- Señalar si se trata de un proyecto que se desea incluir en la programación de actos realizados en torno a fechas especiales para poder compatibilizar con los programas de los servicios municipales correspondientes.
- Ser viables.
- Priorizar contrataciones socialmente responsables y los productos de cercanía y sostenibles.

Se subvencionará un máximo de dos proyectos por entidad por un total de 20.000 euros. Las entidades de reciente creación o que no hayan gestionado proyectos de montos similares podrán recibir una subvención máxima de 10.000 euros. Y los proyectos presentados en consorcio una subvención máxima de 30.000 euros.

### **3.3. Criterios de valoración**

En este apartado vamos a analizar los criterios de valoración vigentes a fecha de elaboración de este informe, más concretamente aquellos que figuran en las bases específicas de subvenciones del año 2013. Antes de pasar a analizar los elementos considerados prioritarios para los proyectos de cooperación y para los proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo, comentar que las tablas del ayuntamiento de Donostia resultan bastante complejas, sobre todo por la cantidad de subcriterios definidos en cada uno de los apartados, llegándose a fijar la puntuación máxima en 210 puntos para los proyectos de cooperación y 198 para los proyectos de ED, estableciendo que solo serán subvencionados los proyectos que obtengan un mínimo de 100 puntos. En el anexo I incluimos las dos tablas con mayor detalle.

Ya en el Plan Director actualmente vigente se indica la voluntad de continuar con la exigencia de calidad de las acciones que apoyen, y la calidad y objetividad son elementos que se comentan también en las entrevistas. Del análisis detallado de las tablas, podemos destacar lo siguiente:

- Se establecen tres grandes apartados de criterios de valoración: entidad solicitante (y local en el caso de los proyectos de cooperación); áreas de interés; y calidad técnica del proyecto.
- Estas dos últimas, áreas de interés y calidad técnica son las que mayor puntuación tienen asignada.
- En el caso de las áreas de especial interés, tal y como decíamos en apartados anteriores, funcionan como una especie de "líneas transversales" ya que sí bien no son de obligado cumplimiento, si tienen bastante puntuación como para ser excluyentes. En ambas líneas, las áreas de interés cuentan con el 40/41% del total de puntuación.
- Sobre la calidad técnica del proyecto, también recibe un porcentaje de puntos similar, entre el 39/43% sobre el total. El resto de puntuación, cerca del 20% se destina a las entidades solicitantes.
- Del análisis de los sub-criterios de cada uno de estos bloques, podemos ver, en primer lugar, y en el caso de las entidades, que además de valorar

presencia en Donostia y la experiencia entendida como gestión y relación previa, se puntúa elementos que se definen como transversales: si la entidad incorpora la perspectiva de género, la no-violencia activa, valores ecológicos o medioambientales y si es cliente de banca ética.

- En relación a las áreas de interés, estas como ya hemos comentado con anterioridad, son las mismas para las dos líneas de subvención: participación y fortalecimiento de la comunidad; equidad de género; derechos humanos; no-violencia activa; soberanía alimentaria; y consumo consciente y responsable. Cada una de ellas cuenta con múltiples subcriterios, excepto en el caso de las dos últimas, soberanía alimentaria y consumo, que no cuentan con este grado de detalle. También en la puntuación asignada existen diferencias sustanciales, siendo estas dos mismas áreas las que menor puntuación tiene asignada (5 puntos cada una en cooperación, 3 y 8 respectivamente en ED), frente a participación, equidad de género y derechos humanos, las más valoradas (31/16/19 puntos cada una en la línea de cooperación; 43/9/11 en la línea de ED). Podemos ver que en ambos casos el área de interés que más se valora es la de participación. En estas áreas si bien no se menciona o se prioriza el trabajo con movimientos sociales, ni se establece puntuación específica para la generación de sinergias con estos sujetos, si hay elementos formulados de manera más genérica en los cuales podría tener cabida este tipo de trabajo, por ejemplo, el fortalecimiento del tejido asociativo o de las redes; trabajar con colectivos locales; vincular lo local y lo global; promover la movilización y/o el intercambio de experiencias y conocimiento entre sujetos. En el caso de Soberanía alimentaria, área que resulta de especial interés para este estudio, no se detallan por ejemplo, cuestiones como el necesario vínculo o participación de organizaciones campesinas o qué elementos se considera fundamentales desarrollar en este área.

- Sobre la calidad técnica de los proyectos, podemos ver que se valoran cuestiones como la coherencia, la adecuada formulación de objetivos, indicadores, resultados; la viabilidad económica; sostenibilidad; previsión de sistematización y evaluación; y en el caso de la educación para el desarrollo, un apartado de metodología. Es destacable el nivel de requisitos y criterios que se establecen también en este apartado, puntuando cuestiones como que la propuesta no haya necesitado ser subsanada.

- Sobre el tema de los consorcios, en los proyectos de cooperación esta cuestión es valorada con 3 puntos. En el caso de los proyectos de ED, se valora hasta con 7 puntos que se trata de un proyecto coordinado o consorciado entre dos o más ONGD y/u organizaciones de movimientos sociales. También se establecen 6 puntos para medir la presencia real en Donostia. Estas cuestiones marcan cierta diferencia entre la línea

cooperación y la ED, esta segunda posibilitando en cierta medida una mayor cercanía con los movimientos sociales.

- A nivel general, podemos decir que aparte de las cuestiones que ya hemos mencionado, como los consorcios, las áreas de interés y esos criterios formulados de manera más genérica que pueden dar cabida a la implicación y participación de los movimientos sociales, no hemos encontrado más elementos especialmente destacables para nuestro objeto de estudio.

### **3.4. Valoración general de la potencialidad del enfoque, marco relacional, instrumentos y los requisitos técnicos para la participación de los Movimientos Sociales**

Sobre la potencialidad del marco teórico de la cooperación donostiarra y su posible vínculo con los movimientos y con el enfoque del presente estudio, podemos ver claramente que se realiza una apuesta por trabajar desde el enfoque de desarrollo humano sostenible, y que las áreas de interés y prioridades transversales responden a esa objetivo de entender el bienestar en un sentido amplio, no meramente de recursos económicos, y potenciar la participación, el empoderamiento y el fortalecimiento de capacidades. También se realiza un reconocimiento de la importancia de los movimientos sociales como sujetos de transformación, y del interés porque la política de cooperación donostiarra pueda ser una herramienta para su fortalecimiento, y para la generación de redes. Además se reconoce la importancia de la Soberanía alimentaria como propuesta transformadora.

Algunos elementos que quizá pueden dificultar esta sintonía del enfoque teórico tienen más que ver con la distribución que se hace de áreas de interés y transversales, que no responden a una definición más tradicional de estas, y que habría que analizar cómo se están desarrollando en la práctica y qué potencialidad puede tener este tipo de formulaciones, que se plantea con cierto objetivo de apoyar propuestas integrales, con las agendas y formas de funcionamiento de los movimientos sociales. Y por otro lado, en el aspecto de la definición de agentes, se puede ver que los movimientos sociales no tienen una definición muy clara, muchas veces van de la mano con un concepto más amplio como movimiento asociativo, y este puede ser un elemento que pudiera resultar interesante acotar o desarrollar más.

Hemos mencionado en algún apartado anterior que en las entrevistas tuvimos la oportunidad de abordar la cuestión de la idoneidad de algunos instrumentos para trabajar junto con movimientos sociales. Se evidencian algunas dificultades existentes en el modelo de formulación y gestión actual, se ve

potencialidad de la puesta en marcha de otras herramientas y formas de relacionamiento, pero también se considera necesario aterrizar estas a la realidad concreta no solo de los diferentes tipos de movimientos sino también de la identidad y recursos de las administraciones locales. Así, se valoraba el interés de los convenios para determinados movimientos sociales, pero también se apuntaba al papel que los ayuntamientos pueden jugar, dado su cercanía a la ciudadanía, en por ejemplo, co-organizar diferentes actividades con MMSS, ofrecer espacios, facilitar recursos, establecer conexiones... muchas son cuestiones sin una gran coste económico pero que también pueden tener interés e impacto.

Tampoco se rechaza el interés que tiene trabajar estas cuestiones en las convocatorias de subvenciones, porque a través de esta, también se puede marcar línea política y promover que las ONGD puedan comenzar a abordar estas relaciones con movimientos sociales y/o ampliar sus ámbitos de actuación.

Por último, a nivel de interlocución con los movimientos sociales podemos decir que estos no forman parte del Consejo, que es el espacio que se define para gestionar esa participación de la ciudadanía en materia de cooperación, y que las relaciones que se mantienen se dan fundamentalmente de manera directa. Se constatan además las dificultades para que este espacio pudiera responder a las dinámicas e identidad de organizaciones que no trabajen de manera *profesionalizada* o exclusiva en cooperación y educación para el desarrollo.

## **IV. APRENDIZAJES DE LAS ONGD QUE TRABAJAN EN ALIANZA CON MOVIMIENTOS SOCIALES**

Este capítulo sintetiza los principales aportes de las entrevistas que se mantuvieron durante el mes de abril y mayo con las siguientes ONGD referentes en el trabajo por la construcción de alianzas con movimientos sociales: Bizilur, Mugarik Gabe (País Vasco), Paz con Dignidad-OMAL, Mundubat, VSF/Justicia Alimentaria Global y Setem-Hego Haizea. Incluimos como anexos al final de este texto el guión de las entrevistas, la fecha de su realización, los nombres de las personas entrevistadas, así como la dirección web de sus organizaciones.

Para la realización de este documento optamos por recoger los elementos de consenso entre todas las organizaciones participantes, a pesar de que la experiencia e identidad particular de cada una de ellas podría llevarnos necesariamente a tener que matizar algunas de las cuestiones que a continuación planteamos. Frente a priorizar la visión y práctica individual, nos ha parecido más interesante para el diagnóstico poder extraer las ideas que caracterizan el panorama general de los temas propuestos. Aunque en el capítulo no se utilizan citas textuales para refrendar cada una de las afirmaciones expresadas, sí se llevó a cabo la transcripción de las entrevistas para un mejor análisis posterior, que se contrastó con las personas colaboradoras. El trabajo de compilación muestra que, pese a lo importante de entender la posición y el lugar desde el que habla cada organización -y las personas entrevistadas-, existen unos fundamentos compartidos para impulsar la Agenda Alternativa de Solidaridad Internacional.

## **1. PRINCIPALES LÍNEAS DE CONTENIDO Y DEBATE IDENTIFICADAS**

Los temas están organizados en los siguientes cuatro apartados: el primero de ellos, que engloba las tres preguntas iniciales de la entrevista<sup>79</sup>, tiene que ver con la experiencia del trabajo de las ONGD en alianza con algunos movimientos sociales y con los marcos en los cuales se asienta esta relación, tanto en el Norte como en el Sur. El segundo apartado (preguntas 4 y 5 de la entrevista) se centra en la identificación de buenas prácticas y retos para una adecuada articulación. El apartado tercero (preguntas 6 y 7) trata específicamente el ámbito de las políticas públicas de cooperación, intentando determinar las dificultades para el trabajo con movimientos sociales, o en su defecto, con organizaciones que prioricen el apoyo a los mismos. Por último, el cuarto apartado (preguntas 8 y 9) plantea los ingredientes y principios que deberían caracterizar los marcos instrumentales y técnicos de esta otra agenda de cooperación internacional que pretendemos promover.

### **1.1. Experiencia de las ONGD en el trabajo y alianza con Movimientos Sociales. Marcos en los que se asienta esta relación**

En este apartado presentamos, de manera muy breve, aquellas experiencias sobre alianzas con movimientos sociales que las propias organizaciones han destacado como más interesantes, y los marcos sobre los que se dan dichas alianzas. Se trata de una información sintetizada por lo que remitimos a los contenidos de las páginas web de cada organización para profundizar sobre estas cuestiones.

Podemos constatar que el trabajo de las ONGD en alianza con movimientos sociales es fruto de diferentes motivaciones: unas tienen que ver con un proceso de revisión crítica al interior de las organizaciones sobre su rol y posicionamiento ante el paradigma de la cooperación internacional; otras derivan de su compromiso político por la transformación; así como también de la identificación de los sujetos con los que quiere trabajar y/o acompañar. De esta manera algunas organizaciones nacen como ONGD de carácter convencional cooperando con contrapartes ONG en el Sur y poco a poco van transitando hacia el trabajo con movimientos sociales y otras organizaciones -sobre todo

---

<sup>79</sup> Ver el Guión de las entrevistas en anexo.

las de más reciente creación- incorporan y se vinculan a los movimientos sociales del Norte y del Sur, desde su origen.

Los movimientos sociales -tanto del Norte como del Sur- priorizados para el trabajo en alianza son fundamentalmente los siguientes: campesino, indígena, feminista, ecologista y zapatista, aunque también se establecen vínculos con otros colectivos como por ejemplo el sindicato agrario EHNE-Bizkaia, las radios libres, la Plataforma 25 de Noviembre, la Plataforma 8 de Marzo, la Plataforma contra el BBVA, Etxalde-Plataforma de baserritarras por la soberanía alimentaria, la Plataforma Stop Desahucios, la red Euskal Herria-Palestina Sarea, la red de Municipios éticos, la red de banca y finanzas éticas, el espacio Elika Herria, etc. En este sentido, las propuestas de trabajo y luchas que apoyan estas ONGD se centran principalmente en la soberanía alimentaria, el ecofeminismo, la economía feminista, el decrecimiento, los derechos de los pueblos indígenas, los derechos humanos y el consumo crítico y responsable. Parece que las ONGD entrevistadas priorizan “el quién/ con quién” sobre “el qué”.

Las organizaciones han optado por priorizar el trabajo con determinados movimientos sociales, lo que conduce a implicarse en sus luchas, tanto en su ámbito de actuación del Sur como del Norte. No cabe pensar la relación y trabajo de estas organizaciones con un determinado movimiento en el Sur y no hacerlo con las organizaciones homólogas de ese movimiento en el Norte. Además, se constata que la mayoría de las organizaciones entrevistadas apoya varios movimientos sociales al mismo tiempo, en consonancia con la idea de combatir este sistema caracterizado por el cruce de múltiples opresiones.

Inicialmente el marco en el que se asienta la relación con los movimientos sociales es la del modelo ligado a la cooperación a través del proyecto y por ende mediatizado por los recursos económicos, pero las organizaciones van avanzando por el cambio de este enfoque hacia otro de carácter menos técnico y más ideologizado, que sitúa su interés en el compromiso con el movimiento al que respalda. En esta línea, algunas organizaciones manifiestan que la relación y el pacto con los movimientos sociales es tal que co-definen lo que entienden por alianza, los elementos que deben fundamentarla y el rol que ambas entidades aportarán. El objetivo al que caminan las organizaciones entrevistadas es a romper con la lógica de proyectos y a empezar a construir en clave de alianza política, aunque los ritmos de este proceso también son diversos en función de cuál sea la organización miembro de ese movimiento y su espacio de acción política. De esta manera, la relación con los movimientos sociales se va articulando mediante la participación en diferentes plataformas y redes, tanto a nivel local como internacional. El contacto personal y el intercambio de experiencias en estos espacios y foros permiten la consolidación de vínculos y alianzas políticas.

Como hemos señalado anteriormente la forma de relacionamiento es la alianza política con movimientos sociales del Sur y del Norte, pero se atribuyen diferencias en cuanto al rol que las ONGD toman frente a las construcción de esa alianza en uno u otro lugar. Así, las ONGD en el Sur trabajan desde la perspectiva de fortalecer a esos movimientos sociales, sujetos de transformación, mientras que las alianzas en el Norte vienen definidas por su presencia cotidiana, su participación como actoras activas y responsables en la construcción colectiva del movimiento. Algunas organizaciones manifiestan que en el Sur parecen mostrar una mayor capacidad, derivada probablemente de las prácticas y culturas que todavía arrastran de la cooperación e irradian las nuevas formas de relacionamiento. En esta misma lógica, otra ONGD apunta que efectivamente en el Norte los vínculos no están mediatizados por los intereses económicos de los proyectos, lo que permite una relación de confianza transparente, libre de condicionamientos y más horizontal.

## **1.2. Buenas prácticas y retos en relación a las alianzas entre ONGD y Movimientos Sociales**

En este segundo punto recogemos tanto los elementos positivos como los retos identificados de la relación entre ONGD y movimientos sociales.

En relación a la primera de las cuestiones, las **buenas prácticas extraídas de su relación con movimientos sociales**, se apuntan las siguientes:

- Generación de relaciones de confianza que trasciendan los vínculos por proyectos. Superar un tipo de relación que se mantiene por el proyecto, significa entender que la consolidación de alianzas es un proceso a largo plazo, que requiere de tiempo para ir tejiendo las afinidades y de un alto grado de cordialidad y cercanía. Mirándolo al revés podemos determinar que vencer las desconfianzas sobre los otros sujetos de articulación es uno de los retos clave para las alianzas.
- Evidenciar abiertamente el posicionamiento político de la ONGD. Una buena estrategia para vencer la desconfianza de los movimientos sociales hacia las ONGD es declarar abiertamente el sentir, la opinión y propuesta política de estas organizaciones ante todos aquellos asuntos que les competen, pretendiendo colocarse con un rol más político que técnico. La determinación de roles y responsabilidades desde la propia autonomía e identidad de cada uno de los sujetos de la alianza es fundamental, además de una imprescindible y transparente comunicación.
- Participación directa y activa en los diferentes espacios de luchas y resistencias de los movimientos sociales. Ser parte de estos procesos en construcción de los movimientos y no únicamente fortalecerlos desde

distancia y el poder constituye un elemento vital de las propias alianzas. Con estas dinámicas de participación se va rompiendo la dicotomía entre identidad de ONGD-identidad de movimiento social.

- Ruptura entre Norte/Sur para empezar a caminar hacia abordajes más amplios y globales. Se refieren a esta cuestión de amplitud y globalidad en dos sentidos: por un lado, a que las agendas de los movimientos - independientemente de su ubicación en contextos diferentes- tienen elementos comunes ya que están afectadas por el mismo sistema. Y por otro lado, a que las alianzas entre movimientos deben ser extensas, implicando a sujetos diversos, más allá de las ONGD y movimientos sociales.

Aportes que las ONGD pueden ofrecer a la alianza con movimientos sociales:

- La experiencia solidaria y el trabajo internacional de las ONGD, sus relaciones y contactos en diferentes países y naciones pueden convertirse en facilitadores para la articulación entre sujetos.
- Visión internacionalista de las ONGD, que permite conectar los análisis críticos de diferentes realidades y las alternativas propuestas desde la clave “globalizar la lucha y la esperanza”.
- La mirada desde afuera, externa, pero desde la confianza que las ONGD pueden ofrecer, y que de otro modo es difícil de identificar por los movimientos sociales.
- Aunque no exenta de dificultad, la experiencia de las ONGD en la labor de interlocución y relación con las instituciones públicas puede ser un elemento provechoso para determinadas actuaciones.
- Capacidad técnica de las ONGD provista de habilidades metodológicas y de gestión. La disponibilidad de personal y de recursos en este tipo de organizaciones posibilita estas competencias, que a su vez pueden ser valiosas para los movimientos sociales.
- Destreza en la realización de investigaciones específicas, que pueden servir de insumos para la demanda e incidencia política de otros movimientos sociales.
- Maquinaria para la captación de fondos y recursos económicos.

Respecto a la segunda de las cuestiones, **los retos para la construcción de alianzas** se identifican los siguientes:

- Asegurar unos tiempos y ritmos libres de los engranajes de la cooperación para el desarrollo convencional y acorde con los propios procesos de los movimientos sociales.
- Superar la competencia por los recursos económicos para una adecuada articulación entre ONGD con proyectos y perfiles similares.
- Superar la excesiva importancia concedida a los elementos técnicos frente a los políticos y estratégicos. Para ello es necesario destinar tiempos y recursos suficientes, que excedan la implicación personal. Aspirar a que el diálogo y articulación entre los diversos sujetos de las alianzas pivote sobre cuestiones políticas en coherencia con el carácter más confrontativo de los movimientos sociales.
- Superar las dinámicas de funcionamiento de la cooperación hegemónica, esto es, el trabajo en común bajo la premisa de proyecto, los requisitos y criterios impuestos por las administraciones públicas, etc.
- Participación de los movimientos sociales como sujetos activos de esa alianza y no como meros receptores o usuarios, perfil que hasta el momento ha identificado a la cooperación para el desarrollo.
- Incorporar la evaluación o sistematización de las prácticas como parte fundamental del trabajo de las ONGD y de la construcción de alianzas con los movimientos.
- Reflexionar sobre los riesgos y oportunidades que representa el actual modelo de política pública de cooperación para el desarrollo. Los riesgos se centran en la posible desaparición de procesos interesantes que se están desarrollando, así como en la desatención de lo político y estratégico. Las oportunidades, por otro lado, se encaminan a la construcción de determinados espacios todavía sin nombrar, pero cercanos a la calle, la autogestión y las dinámicas y funcionamiento de los movimientos sociales. Obviamente son estas oportunidades las que representan un reto para la construcción de alianzas.

### **1.3. Revisión crítica de las políticas públicas de cooperación**

En este apartado presentamos aquellas reflexiones de las ONGD relacionadas con la revisión crítica de las políticas públicas de cooperación desde el análisis de sus vivencias y experiencias en el trabajo junto a los movimientos sociales.

La experiencia que refieren la mayoría de las organizaciones es que el trabajo por el fortalecimiento de los movimientos sociales a través de las políticas públicas de cooperación ha sido posible por las características y la especificidad de la cooperación vasca frente a la estatal u otras autonómicas. Esta particularidad se argumenta por diversos motivos; en primer lugar, por el alto nivel de movilización política de la ciudadanía vasca, que también se ha constatado en el ámbito de la cooperación; en segundo lugar, porque un sector de las ONGD vascas ha realizado una fuerte labor de pedagogía con las administraciones públicas para demandar una cooperación comprometida con la transformación social; y en tercer lugar, porque las instituciones vascas han respondido a ese interés impulsando una cooperación de características diferentes a la hegemónica.

Reconocen que estos proyectos más políticos han sido formulados para los marcos excesivamente estrechos de las convocatorias públicas, pero lo han hecho con suficiente rigurosidad y calidad técnica. En ocasiones sí se admite que se ha tenido que realizar una labor de “maquillaje” en relación al lenguaje empleado, intentando adecuar este al de las distintas administraciones. Si bien se valora que en el caso de la cooperación vasca esto no ha sido tan necesario, en otras administraciones -como la europea o la española- sí ha habido que eliminar de las propuestas ciertas palabras como lucha, aborto, ocupación o conflicto.

En relación a los marcos estratégicos-políticos de las políticas se considera que la cooperación vasca se asienta sobre un marco bastante transformador, que reconoce -en alguno de ellos directamente- la importancia del trabajo con ciertos movimientos sociales, por ejemplo el feminista o el campesino. Se destaca que en la propia definición de estos marcos, en ocasiones se ha formulado de una forma tan amplia y difusa, que ha posibilitado iniciativas con escaso potencial de cambio.

Por otro lado, en este mismo apartado sobre revisión crítica de las políticas públicas de cooperación abordamos las posibles diferencias percibidas entre la línea de cooperación para el desarrollo y la de educación para el desarrollo. Todas las organizaciones entrevistadas reconocen que es necesario dar otro contenido a las acciones de sensibilización y promover la toma de conciencia crítica de la población de Euskal Herria y algunas ONGD van más allá cuestionando la pertinencia de la división entre cooperación y educación. En general se suscribe que el marco para la formulación de proyectos de educación para el desarrollo es muy estrecho, lo que limita aquel tipo de propuesta con alto potencial de transformación que implica ciertos grados de riesgo e incertidumbre. Se percibe que pueda acrecentarse la tendencia a que las ONGD presenten iniciativas que conlleven un menor nivel de atrevimiento debido al actual grado de competencia por los recursos económicos.

En relación al enfoque del marco lógico, las organizaciones consideran que, a pesar de tener una lógica basada en la causa-efecto que no sirve para comprender la compleja realidad, el problema no deriva tanto de la herramienta en sí misma, sino del uso intencionado que las administraciones están haciendo de este enfoque. Las organizaciones entrevistadas se han habituado al manejo del enfoque del marco lógico y aseguran que en ocasiones les ha permitido ordenar y concretar apuestas políticas que corrían el riesgo de quedarse demasiado abstractas. Dicho esto existe evidencia de que las herramientas utilizadas por la cooperación vigente no están preparadas para atender los procesos de transformación como algo complejo, con ritmos y tiempos distintos a los predeterminados en una batería estándar de indicadores. El alto nivel de tecnificación y burocratización existente en las políticas de cooperación para el desarrollo, superada con creces a la de cualquier otra política del ámbito social, complica el acceso y control de los movimientos sociales a estas convocatorias públicas. A este entramado burocrático se le suma la falta de flexibilidad, visión instrumental y desconocimiento de los objetivos del ámbito de la cooperación de quienes trabajan para la administración financiadora.

El seguimiento que se realiza a las propuestas aprobadas por parte de las administraciones públicas se basa en los mismos requerimientos administrativos, con altos niveles de fiscalización y control, lo que las ONGD entrevistadas entienden como una cuestión de desconfianza hacia ellas más que la garantía de una buena gestión de fondos públicos. Consideran que existe una cultura de la sospecha y por ello en vez de centrar el seguimiento en la comprensión del acompañamiento a los sujetos y sus procesos se dirige a una exhaustiva revisión de facturas y de justificantes económicos, que dan cuenta del alto nivel de verificación.

Las ONGD dan cuenta de los riesgos que este marco estratégico de la cooperación puede comportar: por un lado, apuntan que la exigencia por responder a estos requerimientos se puede trasladar a los movimientos sociales, lo que pondría en compromiso los objetivos políticos de dichos colectivos, y por otra parte, señalan que puede favorecer el trabajo con aquellas organizaciones que se adecúen perfectamente a la demanda de una alta capacidad para la gestión de fondos y solvencia comprobada frente a la del conocimiento de la realidad que pretende transformar y su articulación con la sociedad civil organizada. Según las organizaciones entrevistadas, estos riesgos confirman tendencias en las políticas de cooperación del Estado español principalmente. Aprecian una dificultad cada vez mayor por apoyar proyectos claramente políticos de articulación, incidencia y generación de alianzas frente a otros de carácter eminentemente técnico, con resultados materiales visibles en el corto plazo.

Para finalizar este punto y siendo conscientes de los muchos matices que anotan las organizaciones en las entrevistas, podemos afirmar que a día de hoy existen tensiones todavía sin resolver. Tensiones en la comprensión de lo técnico como objetivo y lo político como no riguroso; tensiones entre la necesidad de contar con criterios técnicos frente a valorar otras cuestiones más políticas que trasciendan estos primeros o, si es posible, proponer ambas cosas a la vez; tensiones entre la gestión de fondos mediante concurrencia competitiva y el desarrollo de otro tipo de instrumentos con mayor flexibilidad como los convenios de cooperación directa para la apuesta por determinados procesos; tensiones entre abrir debates como el de las herramientas sin olvidar los temas prioritarios de la agenda política y su vinculación a dichas herramientas; etc. Igualmente la cuestión sobre cómo construir relaciones basadas en la confianza entre administraciones públicas y ONGD/movimientos sociales y cómo hacer sostenible el trabajo con movimientos sociales cuando la situación actual de la gran mayoría de organizaciones del sector de la cooperación es de dependencia absoluta de fondos públicos son materias complejas sobre las que aún queda mucho por debatir.

#### **1.4. Propuestas para concebir marcos instrumentales y técnicos alternativos**

En este último punto intentamos recoger de las entrevistas aquellos elementos que manifestaron en clave de propuestas. Se trata de dos tipos de propuestas; por un lado, ideas para poder implementar en las políticas públicas esa agenda alternativa de cooperación cercana a los movimientos sociales y a las ONGD que trabajan en alianza con estos; y por otro lado, enfoques alternativos que o bien las ONGD están empleando en sus prácticas o bien se identificaron de interés para explorar en este diagnóstico.

Sobre el primer tipo de propuestas, se plantea como una de las cuestiones más prioritarias la necesidad de avanzar hacia políticas públicas de cooperación que pongan en el centro el acompañamiento a procesos de transformación e idear una forma de medición de los mismos con enfoques diferentes hasta los ahora desarrollados. Este asunto contiene varias actuaciones: romper con la lógica causa-efecto del cambio y sus implicaciones para la formulación y el seguimiento de proyectos: promover instrumentos de larga duración en coherencia con el perfil de procesos; cuestionar la eficacia y la eficiencia concedida por el pensamiento más dominante; incorporar la sistematización y evaluación de los procesos; y trabajar en la construcción de marcos y herramientas alternativas que frente a los aspectos técnicos primen el elemento transformador de las luchas que van a acompañarse.

Otra de las cuestiones que las ONGD entrevistadas perciben fundamentales es modificar la cultura que se ha instalado en las políticas de cooperación y en es

cambio, entienden que, deben implicarse tanto las administraciones públicas como las ONGD. Es necesario, por parte de las administraciones públicas, deconstruir las formas de pensar, y por ende, las formas de trabajar introduciendo una gestión y tiempos diferentes. La confianza y la flexibilidad son dos premisas que deben sustentar esa otra cultura alternativa que se plantea en la entrevista. La confianza deseada exige poner en práctica nuevas formas de relación, comunicación y diálogo entre los distintos agentes (administraciones públicas, ONGD/movimientos sociales) que pasan porque cada uno -desde su diferente rol, entidad, necesidades e intereses- contribuya en la consecución de los objetivos contruidos y definidos en colectivo. El rigor y transparencia que exige el uso recursos públicos no es incompatible con el entendimiento de que la realidad que pretendemos transformar está llena de incertidumbres, por lo que la flexibilidad se convierte en un elemento clave del procedimiento de cualquier política de cooperación.

Estas dos propuestas expresadas por las organizaciones están estrechamente vinculadas y en las entrevistas se demanda la búsqueda de un equilibrio entre ambas ya que la construcción de nuevas herramientas y marcos más apropiados a los procesos de transformación social tienen que ir paralelo a espacios de diálogo y relación entre los diferentes agentes. Se pueden construir muy buenas y adecuadas herramientas pero si estas no están basadas en el encuentro y debate conjunto sobre qué procesos apoyar y cómo abordarlos no serán garantía de nada.

Pero como señalábamos en párrafos anteriores, también para las ONGD construir una política de cooperación alternativa tiene una serie de implicaciones relacionadas con su identidad como organización. Así, la claridad en su apuesta por procesos realmente transformadores y políticos, que suponen una participación activa en las luchas más cercanas, y la reflexión sobre su orientación estratégica ante el actual contexto de crisis de la cooperación son asuntos sobre los que inevitablemente las organizaciones deben aplicarse.

Continuamos con el primer tipo de propuestas presentando algunas medidas más específicas y concretas que las organizaciones identifican:

- Proyectar algunas líneas de subvenciones específicas; particularmente se proponen una de incidencia política y otra centrada en el tema de gobernabilidad, de apoyo a procesos de transformación.
- Construir instrumentos que, aun estando en el marco de la competencia competitiva, contemplen una mayor duración, centren su atención en el logro de resultados y no tanto en la ejecución de actividades determinadas, y recojan indicadores intermedios, de proceso.

- Presentar las propuestas a través de perfiles y una vez aprobadas se formularían bajo la premisa de flexibilidad. Esta idea de identificación de iniciativas mediante perfiles conllevaría una nueva mirada respecto al seguimiento.
- Desarrollar formaciones/diálogos con los equipos de las administraciones públicas en temas de incidencia política, análisis de contextos, etc.
- Potenciar criterios de baremación que recojan los asuntos políticos, equilibrando de alguna manera las cuestiones más técnicas. Se sugiere que los proyectos puedan tener dos tipos baremaciones (un primer baremo político, y otro segundo técnico), siendo el decisorio el político.
- Reflejar en todos los niveles de la política de cooperación el compromiso con los sujetos emancipadores, también en el presupuesto. De la misma manera que se establecen prioridades geográficas, se podría destinar un porcentaje mínimo de dicho monto presupuestario a estos sujetos.
- Valorar cuestiones como la participación e implicación de la organización en el tejido social, el proceso de construcción de alianza con determinado movimiento, etc. y no únicamente la capacidad y solvencia o el número de personas liberadas.
- Identificar y comprometerse las administraciones con determinado/s movimiento/s social/es durante un período de cinco años y/o desarrollar líneas de subvenciones exclusivas para dichos movimientos.
- Facilitar la continuidad de los procesos apoyados, de manera que se rompan los marcos temporales excesivamente reducidos de los proyectos.
- Ensayar nuevas formas para la rendición de cuentas, que signifiquen una reducción considerable de la carga burocrática hasta ahora exigida.
- Establecer espacios de diálogo y construcción colectiva.

Aunque estas ideas surgieron de las organizaciones entrevistadas a la hora de pensar en propuestas para ir poniendo en práctica, sin embargo son conscientes de que existen algunos riesgos y que deberán iniciarse algunos debates antes de cerrar posicionamientos. Entre los riesgos considerados se encuentran los siguientes: establecer una definición precisa de lo que entendemos por movimiento social transformador; centrarse exclusivamente en iniciativas para movimientos de gran tamaño y nivel de articulación y olvidar otros colectivos igualmente interesantes; caer en la misma burocratización para los procesos de transformación que acaben desvirtuándolos; fijar la flexibilidad demandada por las organizaciones sin que dependa de interpretaciones

intereses particulares de las administraciones; acarrear altas exigencias de tiempo y esfuerzo para el debate sobre herramientas que relegue la atención de las agendas esenciales.

Finalizamos este documento con la mención al segundo tipo de propuestas, las relacionadas con otros enfoques y herramientas alternativas que las ONGD están utilizando o que se identificaron como interesantes para indagar sobre ellas, aunque son conscientes de que todas tienen sus límites y debilidades y que ninguna puede dar respuesta a los complejos y diversos procesos de emancipación de los movimientos sociales. El Enfoque de la Teoría del Cambio y el Mapeo de Alcances son algunas de las herramientas que mencionan las organizaciones entrevistadas.

El Enfoque de la Teoría del Cambio explicita el por qué y el cómo se debería generar un cambio social y para ello realiza un mapeo de las relaciones entre las actividades, las organizaciones, los aliados y aliadas clave teniendo en cuenta el contexto. Una de las fortalezas de este enfoque es que fomenta la participación y permite abordar las relaciones de poder entre agentes.

El Mapeo de Alcances, por su parte, se enfoca en la supervisión de los efectos derivados de los cambios en el comportamiento, las relaciones o las actividades de las partes interesadas. Es una metodología eminentemente participativa que reconoce la diversidad de voces. Además el uso de un sistema graduado de señales de progreso ayuda a pensar estratégicamente acerca de los resultados mínimos e ir cambiando en la medida en que la realidad así lo demande.

Finalmente también señalan el instrumento de los convenios, que en su concepción inicial permitió una mayor flexibilidad, así como una experiencia de ámbito local, la del Ayuntamiento de Basauri, que ha hecho posible la presentación de proyectos mediante formatos más ágiles y menos jerárquicos que el Enfoque del Marco Lógico.

## Anexo I. Guión de las entrevistas

1. Sobre la relación de tu ONGD con movimientos sociales, ¿Cómo describirías la misma? ¿Con qué tipo de organizaciones/movimientos tenéis relación?
2. ¿Cuál es el marco bajo el que se están desarrollando estas relaciones? (Proyectos, subvenciones públicas, fondos propios, apoyos políticos, participación de la ONGD en las acciones/espacios de los movimientos, etc.).
3. ¿Consideras que existen diferencias en cómo se da esta relación en el Norte y en el Sur?
4. ¿Qué experiencia/s de trabajo/alianza que hayáis desarrollado en tu organización te parece/n relevante/s para la identificación de buenas prácticas? (Entre quiénes se ha llevado a cabo; cuál ha sido el ámbito de actuación; cómo se ha gestado esta relación; etc.).
5. Desde vuestra experiencia, ¿Dónde identificas que están los nudos en este trabajo/alianza? (Relaciones; definición de las propuestas; criterios de seguimiento/acompañamiento; papel del cooperante; toma de decisiones; etc.).
6. Centrándonos en el ámbito de las políticas de cooperación públicas, desde vuestra experiencia en el apoyo a iniciativas de movimientos a través de fondos públicos, ¿Cómo valoraríais esta experiencia? ¿Qué instrumento ha sido el fundamental para estos apoyos?
7. De los siguientes ámbitos, ¿Cuáles crees que posibilitan o dificultan más la participación de movimientos sociales?
  - Marcos estratégicos-políticos de las políticas de cooperación
  - Requisitos de acceso a las subvenciones
  - Sistema de convocatoria anual y concurrencia
  - Formato de formulación de proyectos: Enfoque del Marco Lógico (EML)
  - Criterios técnicos
  - Criterios de baremación
  - Seguimiento y evaluación de las propuestas
8. ¿Habéis tenido experiencia con herramientas de formulación alternativas al EML?
9. ¿Qué elementos crees que deberían caracterizar otros marcos instrumentales y técnico-administrativos alternativos? (Tipo de relación entre los agentes; tipo de instrumentos y herramientas; tipo de propuestas; etc.).

**Anexo II. Cuadro con la información de personas entrevistadas,  
fecha y dirección web de la organización a la que pertenecen**

<b>Organización</b>	<b>Dirección web de la organización</b>	<b>Personas entrevistadas</b>	<b>Fecha entrevista</b>
VSF-Justicia Alimentaria Global	<a href="http://vsf.org.es/">http://vsf.org.es/</a>	Pilar Mayordomo	09-04-2014
Mugarik Gabe (País Vasco)	<a href="http://www.mugarikgabe.org/">http://www.mugarikgabe.org/</a>	María Viadero Jesús González	28-04-2014
Paz con Dignidad - OMAL	<a href="http://www.pazcondignidad.org/">http://www.pazcondignidad.org/</a> <a href="http://omal.info/">http://omal.info/</a>	Ane Garay Eneko Calle Maidier Iriarte	30-04-2014
Bizilur	<a href="http://www.bizilur.org/">http://www.bizilur.org/</a>	Maritxu Arroyo Oskar Hernando	30-04-2014
Setem Hego Haizea	<a href="http://www.setem.org/site/es/eu/skadi/">http://www.setem.org/site/es/eu/skadi/</a>	Laura Castresana	08-05-2014
Mundubat	<a href="http://www.mundubat.org/es/">http://www.mundubat.org/es/</a>	Eneko Gerrikabeitia	08-05-2014

## **V. HERRAMIENTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA ALTERNATIVA DE SOLIDARIDAD INTERNACIONAL**

Este documento pretende abordar dos cuestiones principalmente: por un lado, recapitular los diferentes marcos, enfoques y herramientas existentes para la implementación de la cooperación internacional, y por otro lado, identificar algunas características y propósitos que debería tener una herramienta con vocación transformadora y adecuada al trabajo con movimientos sociales, dado que creemos que no pueden crearse “herramientas modelo” para contribuir a todos los complejos y diversos procesos de emancipación de dichos movimientos sociales.

Para el primero de los objetivos nos hemos basado fundamentalmente en la investigación realizada por la Asociación para los derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID) que lleva por título *Captando el cambio en la realidad de las mujeres. Una mirada crítica a los marcos y enfoques actuales de monitoreo y evaluación*. Consideramos que este estudio refleja de manera muy pertinente lo que existe en este campo y además contiene una mirada crítica de cada uno de los marcos y enfoques que describe -siempre desde una perspectiva de las organizaciones y movimientos de derechos de las mujeres-, en el que se destacan tanto las fortalezas como las debilidades. Para ampliar la información, esta publicación se encuentra disponible en: <http://www.awid.org/esl/Acerca-de-AWID/Noticias-de-AWID/Captando-el-Cambio-en-la-Realidad-de-las-Mujeres>

Para la segunda cuestión hemos sondeado otros textos que nos han parecido significativos a la hora de pensar en nuevas herramientas acordes a la Agenda Alternativa de Solidaridad Internacional (AASI) que ofrecemos. Nos referimos concretamente a las propuestas de la Investigación-Acción-Participativa, a la Investigación Feminista con sus métodos y herramientas de análisis y acción política, así como a los planteamientos de Boaventura de Sousa Santos con la Ecología de saberes.

# 1. MARCOS, ENFOQUES Y HERRAMIENTAS EXISTENTES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El estudio elaborado por AWID determina que existen actualmente dos marcos dominantes para agrupar los diferentes enfoques y herramientas de planificación/formulación, seguimiento y evaluación: por un lado, los marcos causales, que apuntan a demostrar los vínculos causales y lógicos que hacen que el proyecto y/o programa produzca un impacto; y por otro lado, los marcos centrados en la contribución de las múltiples y variables fuerzas involucradas en la producción del cambio y el aporte que los agentes del cambio hacen al proceso de transformación social y a los resultados pretendidos.

Existen unos marcos específicos para el análisis de género que se pueden basar tanto en los marcos causales como en los de contribución de los agentes de cambio, pero su principal característica consiste en subsanar el sesgo masculino de esos marcos. Los reseñaremos igualmente por el potencial que representan para cualquier proyecto que se identifique como emancipador.

A continuación reproducimos someramente los elementos que definen cada uno de los enfoques y herramientas que integran estos marcos, incluidos los de género, señalando las principales fortalezas y debilidades, que identifica AWID en su investigación. Facilitamos asimismo enlaces web donde se puede ampliar la información.

## 1.1. Marcos causales

Los siguientes tres enfoques integran este marco: el Enfoque del Marco Lógico; el Enfoque de Gestión basado en los Resultados; y el Enfoque de la Teoría del Cambio.

### 1.1.1. *Enfoque del Marco Lógico*

Herramienta de gestión para la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto. También se alude con este nombre al formato de presentación de solicitud de proyecto para la entidad financiadora. Es una práctica muy común entre los organismos bilaterales y multilaterales de ayuda. Su característica principal es la identificación de una jerarquía lógica, determinando cómo se alcanzarán los objetivos del proyecto.

Para mayor documentación sobre este enfoque:

<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/88>

### **Principales fortalezas:**

- Ofrece una identificación y descripción detallada de las actividades, los productos y las metas del proyecto y/o programa, señalando qué es necesario invertir, qué se tiene que hacer y qué se pretende alcanzar.
- El análisis del problema permite identificar los riesgos que pueden plantear obstáculos para el proyecto y/o programa, así como explorar posibles soluciones.

### **Principales debilidades:**

- El enfoque del Marco Lógico no capta la complejidad de los múltiples factores que contribuyen al cambio porque supone que el cambio ocurre por medio de procesos de causa y efecto lógicos y jerárquicos.
- Este enfoque depende de la implementación de proyectos y/o programas en entornos organizativos estables.
- Existe una falacia implícita en el marco, que consiste en que implementando las metas y actividades del proyecto y/o programa, se obtendrán exitosos efectos.
- El énfasis otorgado a las actividades y los efectos directos y no a los actores limita la comprensión de personas involucradas en el cambio y no da cuenta de las relaciones de poder.
- Normalmente se utilizan indicadores cuantitativos a nivel macroeconómico que dan cuenta del impacto a ese nivel, pero no se reflejan las vivencias de las personas.

#### ***1.1.2. Enfoques de Gestión Basada en los Resultados***

La Gestión Basada en los Resultados (GBR) pone el acento en los productos de una intervención y sus efectos directos. Los enfoques de GBR adoptan una relación causal entre las actividades del programa y sus resultados, lo que significa que la ejecución del programa debería producir resultados esperados.

Los resultados pueden incluirse en tres tipos de categorías: productos, efectos directos e impacto. Los productos resultan de la realización de actividades, los efectos directos son el resultado a mediano plazo de los productos de una intervención y el impacto es el resultado de los efectos directos a mediano plazo.

Para mayor documentación sobre este enfoque:  
[http://www.undg.org/docs/13222/2013%2010%2007%20Manual%20de%20Gesti%C3%B3n%20basada%20en%20Resultados%20Espa%C3%B1ol\\_Final.pdf](http://www.undg.org/docs/13222/2013%2010%2007%20Manual%20de%20Gesti%C3%B3n%20basada%20en%20Resultados%20Espa%C3%B1ol_Final.pdf)

### **Principales fortalezas:**

- El énfasis puesto en la realización de un monitoreo en función de las metas buscadas refuerza el vínculo entre estas y los productos, efectos directos e impacto.
- Centrarse en los resultados fortalece el aprendizaje en términos de impacto e implementación.

### **Principales debilidades:**

- El enfoque de GBR no capta ni evalúa cómo se ejecutó un proyecto y/o programa en realidad.
- Existe una tendencia hacia los nuevos cambios en el comportamiento o en las políticas y no hacia mantener logros anteriores ya que los resultados son en realidad definidos como un cambio.
- El enfoque no hace una evaluación adecuada de la función del contexto.
- El uso de indicadores macroeconómicos para medir el impacto crea falsas atribuciones.
- Este enfoque prefiere los indicadores cuantitativos que no reflejan las experiencias individuales vividas.
- La comprensión de las relaciones y dinámicas de poder quedan a menudo sin ser analizadas.

### ***1.1.3. Enfoque de la Teoría del Cambio***

El enfoque de la Teoría del Cambio explicita los supuestos (o teorías) sobre el por qué y el cómo un proyecto y/o programa debería generar un cambio social. Esta teoría realiza un mapeo de las relaciones entre las actividades, las metas temporales y efectos a corto y largo plazo, mientras que también tiene en cuenta el contexto, los aliados y aliadas clave, así como las consecuencias que no han sido programadas. La organización desarrolla la visión sobre qué apariencia tiene el “éxito” y resalta los cambios sociales que desea. El método hace hincapié en el papel que desempeñan las personas de la organización en la Teoría del Cambio.

Para mayor documentación sobre este enfoque:  
<http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/545>

### **Principales fortalezas:**

- Se explicitan los supuestos fundamentales subyacentes al por qué un proyecto y/o programa debería funcionar.

- El enfoque fomenta la participación de las partes interesadas y los grupos de base para definir qué aspecto tiene el “éxito”, evitando así las interpretaciones erróneas de evaluadores/as externos/as.
- La identificación de las precondiciones para lograr el cambio entre las partes interesadas fortalece el conocimiento colectivo del proyecto y/o programa y su implementación.
- La utilización de múltiples métodos e indicadores cualitativos y cuantitativos.
- El enfoque provee sistemas de seguimiento y evaluación específicos al contexto y sensibles a las dinámicas de poder.
- El proceso de mapeo colectivo fortalece la rendición de cuentas y la transparencia en todos los grupos participantes.

#### **Principales debilidades:**

- Se necesita mucho tiempo para definir los procesos de cambio y diseñar indicadores con todas las partes interesadas. Asimismo requiere una intensa participación del personal.
- Este enfoque no siempre tiene capacidad para identificar retrocesos.

## **1.2. Marcos centrados en la contribución**

En este marco se agrupan el Mapeo de Alcances; y los Enfoques Participativos. El marco de contribución desafía los supuestos tradicionales en cuanto a las atribuciones lógicas y lineales que atribuyen el cambio a una intervención particular. Presta atención a la culminación de múltiples factores en interacción, lo que muestra de manera más completa qué aspecto tiene el cambio. Estos enfoques subrayan la importancia de las voces de las organizaciones de base y las personas interesadas.

### ***1.2.1. Mapeo de Alcances***

El Mapeo de Alcances se enfoca en la supervisión de los efectos derivados de los cambios en el comportamiento, las relaciones o las actividades de las partes interesadas. Los efectos no sólo se determinan para las personas receptoras directas de una intervención, sino también para todos los grupos a los cuales pueda afectar. La característica distintiva del Mapeo de Alcances es su énfasis en la contribución al cambio, en lugar de la atribución directa de los resultados a las actividades de un proyecto y/o programa.

Para mayor documentación sobre este enfoque:  
[http://www.outcomemapping.ca/download.php?file=/resource/files/Mapeo\\_all%20Manual.pdf](http://www.outcomemapping.ca/download.php?file=/resource/files/Mapeo_all%20Manual.pdf)

<http://www.entremundos.org/databases/Mapeando%20alcances%20con%20socios%20locales.pdf>

#### **Principales fortalezas:**

- Reconoce la complejidad de todo contexto para el cambio social y las múltiples influencias de las personas para contribuir al cambio u obstaculizarlo.
- Tener en cuenta a los grupos periféricos visibiliza todas las diferentes contribuciones e influencias de las partes interesadas.
- El aprendizaje participativo promueve mayor respeto por la diversidad y reconoce la multiplicidad de voces.
- La utilización de un sistema graduado de marcadores de progreso ayuda a pensar estratégicamente acerca de los resultados mínimos así como la mejor de las situaciones hipotéticas.

#### **Principales debilidades:**

- El énfasis otorgado a los marcadores de progreso aparta la mirada del entendimiento de los fracasos o desafíos.
- El Mapeo de Alcances se utiliza para planificar y hacer un monitoreo y no para trabajos de evaluación más profundos.
- El Mapeo de Alcances requiere una persona facilitadora que tenga conocimientos específicos en esta metodología.
- Esta metodología necesita tiempo y capacidad para su utilización.

#### ***1.2.2. Enfoques Participativos***

Conjunto de metodologías y enfoques basados en la participación de la población local y utilizados para el diagnóstico, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo. El protagonismo corresponde a la población y son las personas facilitadoras externas quienes aportan las herramientas metodológicas. Los cambios en las relaciones de poder tradicionales entre la persona investigadora y la investigada o la evaluadora y la evaluada a los fines del cambio social transformativo subyacen a este enfoque. Estos enfoques también destacan el aprendizaje -individual y colectivo- y apoyan la creación de conocimientos sólidos, así como el fortalecimiento organizativo.

Para mayor documentación sobre estos enfoques participativos:  
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/89>

Uno de los enfoques más importantes, que sirvió como base y precursor de todos los demás, es la **Investigación-Acción Participativa (IAP)** orientada al análisis crítico y comunitario de la realidad con vistas a su transformación y al empoderamiento de la población. Una de las personas que más influyó en el origen y desarrollo de la IAP en América Latina fue el sociólogo Orlando Fals Borda, quien mencionó como propias de la IAP las siguientes técnicas:

- La investigación colectiva mediante audiencias públicas, sociodramas, preguntas y respuestas en reuniones, asambleas, recorridos de observación colectivos.
- La recuperación crítica de la historia para recuperar elementos críticos del pasado que puedan ser útiles para la lucha y concienciación: relatos, narraciones populares, las palabras de los ancianos.
- La valoración y empleo de la cultura popular: arte, música, tradiciones, mitos, creencias.
- La producción y difusión del nuevo conocimiento, de manera escrita o audiovisual.

Más información sobre la IAP disponible en:  
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/132>

Más información sobre metodologías participativas en:  
[http://www.clinicambiental.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12:5-guia-de-metodologias-comunitarias-participativas&catid=1:guias-de-diagnostico-e-intervencion&Itemid=7](http://www.clinicambiental.org/index.php?option=com_content&view=article&id=12:5-guia-de-metodologias-comunitarias-participativas&catid=1:guias-de-diagnostico-e-intervencion&Itemid=7)

En la actualidad, sin embargo, el enfoque participativo más conocido en el ámbito de la cooperación para el desarrollo es seguramente el **Diagnóstico rural participativo**, DRP, que posibilita la participación local en todas las fases del proyecto y pone énfasis en el empoderamiento de las personas. Más información disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/76>

Por su parte, el **Diagnóstico rural rápido**, DRR, promueve también la participación de la comunidad local, pero no de cara a su concienciación, movilización y empoderamiento, sino a fin de obtener rápidamente información con la que diseñar un proyecto de desarrollo. Más información disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/77>

Por último, señalar el **Análisis participativo de la pobreza**, APP, ideado y utilizado por el Banco Mundial para evaluar la pobreza a escala nacional y que combina técnicas participativas con instrumentos convencionales de análisis económico.

Más información disponible en:

<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/11>

### **Principales fortalezas:**

- Los enfoques participativos desafían las nociones de carácter neutral y apolítico de los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación y reivindican su naturaleza política.
- Los métodos participativos cobran fuerza y capacidad gracias a la diversidad y multiplicidad de voces, en especial de los grupos marginalizados.
- La reflexión participativa permiten explorar las complejidades en el proceso de cambio, incluyendo las luchas de poder y los retrocesos.
- Los enfoques participativos permiten atender los desequilibrios de poder en el contexto y en las relaciones entre el personal y las partes interesadas.
- Se transforman las relaciones de poder tradicionales entre las personas evaluadoras y las de la comunidad.
- La capacidad individual y colectiva de aprendizaje se ve mejorada al involucrar a los participantes en las reflexiones críticas.
- Aumenta la pertinencia de los resultados para las comunidades ya que todas las partes interesadas de dichas comunidades trabajan en el proceso de planificación.

### **Principales debilidades:**

- Es más difícil entender las comparaciones entre los grupos ya que se desarrollan diferentes diseños de seguimiento y evaluación según el análisis de las partes interesadas.
- Los datos pueden variar según los niveles de conocimiento, facilitación y habilidad de las partes interesadas y del personal que aplica los enfoques participativos.

## **1.3. Marcos para el análisis de género**

Como ya señalamos anteriormente estos dos grandes marcos para la identificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos, así como los enfoques que de ellos se derivan han tenido un sesgo muy masculino, lo que ha provocado repercusiones negativas en las vidas de las mujeres. Ha habido un acercamiento a la realidad que ha dado por supuesto que la población es fundamentalmente homogénea, sin tener en cuenta que mujeres y hombres se encuentran en posiciones muy diferentes y por lo tanto tienen unos diferentes conocimientos sobre los problemas y sus posibles soluciones.

De esta manera, desde mediados de los años 80, investigadoras y planificadoras han realizando esfuerzos para aplicar el análisis de género en el campo de la planificación con el objetivo de que los agentes del desarrollo dispongan de una serie de instrumentos que les permitan llevar a cabo el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones teniendo en cuenta su impacto en las vidas de las mujeres.

Los diversos marcos que a continuación describimos responden a este propósito, pero cada uno de ellos contiene valores y refleja un determinado enfoque sobre la situación de las mujeres, algunos tienen pretensiones puramente descriptivas, visibilizando las diferencias entre hombres y mujeres, y otros, por el contrario, analizan la raíz de la desigualdad de género y el desequilibrio de poder y proponen procedimientos para transformarlos.

Para mayor documentación sobre los marcos de análisis de género: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/113>

### ***1.3.1. Marco analítico de Harvard o Marco de Roles de género***

El Marco Analítico de Harvard fue uno de los primeros intentos por desagregar datos en función del género y capturar las diferencias entre la situación y los roles de mujeres y hombres. Este marco recaba datos sobre las actividades que las mujeres y los hombres realizan de manera individual y en el hogar, según su naturaleza “reproductiva” o “productiva” y posteriormente se evalúan dichas actividades en función del acceso a los recursos y el control sobre ellos para comprender mejor de que manera la distribución en los hogares (y la comunidad) afectará los resultados del proyecto y/o programa. Es más una herramienta que un marco porque puede ser utilizada para establecer las líneas de base y supervisar los cambios en las relaciones de género de diferentes enfoques de seguimiento y evaluación.

El Marco Analítico de Harvard se basa en el enfoque de “eficacia” de Mujeres en el Desarrollo (MED), cuyo objetivo es lograr mayores niveles de eficiencia y mejoras de la productividad global, en los programas y proyectos de desarrollo.

#### **Principales fortalezas:**

- Útil para identificar las divisiones del trabajo según el género, así como el acceso a los recursos de la comunidad y el control sobre ellos.
- El análisis pone de relieve la necesidad de desagregar los datos según el género porque ayuda a revelar si existen resultados diferenciales para mujeres y hombres que reciben la misma intervención del programa.

### **Principales debilidades:**

- La identificación del origen de las desigualdades sociales y de poder no es central en esta herramienta, únicamente es un análisis de género. Esto limita la posibilidad de diseñar iniciativas estratégicas para disminuir las desigualdades y aumentar el acceso al poder.
- Este análisis suele tender a los aspectos económicos y no al logro de mayores avances en los derechos de las mujeres.
- Esta herramienta no estimula la participación, lo que limita de alguna manera los aportes de los grupos de base.
- No existen mecanismos para evaluar cómo se ha producido el cambio, lo que impide entender por qué la intervención de un proyecto o programa funciona.

### ***1.3.2. Marco de Planificación de género de Moser***

Con este marco Caroline Moser pretendió incorporar una agenda de empoderamiento de las mujeres en la corriente principal de las políticas y programas de desarrollo. Este marco suele utilizarse en combinación con algunas otras herramientas proporcionadas por el Marco de Harvard (de actividades, de acceso y control).

El Marco de Moser incluye la noción del triple rol de las mujeres (productivo, reproductivo, y comunitario) y muestra información sobre estas actividades en un período de 24 horas y también evalúa necesidades prácticas y estratégicas. Después de hacer una evaluación de las necesidades, se examina el acceso de mujeres y varones a los recursos y el control sobre ellos. Finalmente, se lleva a cabo la planificación para evaluar hasta qué punto se puede equilibrar el triple rol de las mujeres.

### **Principales fortalezas:**

- El análisis distingue entre dos importantes tipos de empoderamiento: la satisfacción de las necesidades prácticas básicas y la satisfacción de necesidades estratégicas. La distinción entre estos dos niveles marca diferentes concepciones del desarrollo, como los programas que apuntan a brindar servicios versus los que buscan transformar las relaciones de poder.
- El Marco de Moser pone de manifiesto las múltiples y complejas funciones que las mujeres desempeñan a diario, en especial aquellas que influyen sobre el acceso a los recursos sociales y del hogar y su control.
- El énfasis puesto en cómo los roles de las mujeres afectan las intervenciones del proyecto y/o programa visibiliza las fuentes de poder y los posibles obstáculos u oportunidades.

### **Principales debilidades:**

- No presta atención al proceso, lo que limita las capacidades de evaluación respecto de por qué o cómo un programa funciona o cómo se logró un cambio, si es que lo hubo.
- La herramienta excluye otras formas de análisis que pueden ser útiles, tales como la intersección de las dimensiones de raza y clase con las de género.
- La herramienta es principalmente útil para la planificación del programa más que para el trabajo de evaluación.

### ***1.3.3. Matriz de Análisis de género***

La Matriz de Análisis de Género, desarrollada por Rani Parker es una herramienta útil muy influenciada por los enfoques participativos. Esta herramienta aprovecha la experiencia de la comunidad para el análisis ya que entiende que el análisis de género no requiere los conocimientos técnicos de las personas externas a la comunidad y que no puede tener un efecto transformador a menos que sea realizado por las personas que están siendo analizadas.

La matriz tiene cuatro *niveles de análisis* (mujeres, hombres, hogar y comunidad) y cuatro *categorías de análisis* (trabajo, tiempo, recursos y factores culturales). Se completa tomando cada nivel y evaluando el impacto del proyecto en cada categoría mostrada.

### **Principales fortalezas:**

- Este es un proceso realmente participativo, donde las personas interesadas definen los objetivos del programa y las diferentes categorías de análisis.
- Al centrarse en el estudio de diferentes grupos de interesados, se genera un análisis pertinente y específico a la comunidad.
- Tomado en conjunto, el análisis por grupo ofrece un panorama polifacético de un proyecto o programa y demuestra cómo los múltiples puntos de vista dan como resultado un entendimiento más amplio.
- Es útil para registrar las relaciones de poder e identificar los orígenes de la desigualdad.
- No depende de personal expertos externo ni de una lógica de evaluación complicada.

**Principales debilidades:**

- Puesto que la atención no está puesta en el monitoreo, limita la posibilidad de crear canales de aprendizaje para verificar las estrategias y resultados del programa.
- Puesto que el interés reside principalmente en el análisis de género y los impactos diferenciados sobre la comunidad, es más aplicable como un precursor de la planificación y desarrollo de los sistemas de evaluación y monitoreo, que como un sistema de evaluación independiente.

**1.3.4. Marco de Empoderamiento de las mujeres**

El Marco de Empoderamiento de las mujeres fue formulado por Sara H. Longwe como una manera de conceptualizar los procesos de empoderamiento de las mujeres a través de una secuencia de acciones mensurables. Esta herramienta destaca cinco niveles ascendentes de la igualdad de género: bienestar social; acceso; concienciación; movilización; y control. Esta herramienta permite examinar un proyecto o programa, evaluando cómo influye sobre los 5 niveles de empoderamiento de las mujeres, si de manera negativa, positiva o neutra. El modelo es explícitamente político y vincula la desigualdad y la pobreza que experimentan las mujeres con la opresión estructural.

**Principales fortalezas:**

- El Marco de Empoderamiento de las mujeres puede ayudar a las organizaciones a trazar estrategias que apunten a cambiar radicalmente los orígenes de la desigualdad de género.
- Se explicitan los supuestos de género de la igualdad, lo cual brinda una oportunidad excelente para un análisis feminista del contexto, que subraye las dimensiones políticas de la desigualdad de género.
- Los tres niveles de efectos del proyecto o programa (impacto positivo, negativo o neutro) permite comparar fácilmente todos los proyectos o programas. Esto ayuda además a clarificar las áreas de fortalezas y debilidades.
- Permite explícitamente que los impactos negativos sean identificados y analizados.

**Principales debilidades:**

- El Marco de Empoderamiento de las mujeres no está diseñado para explicar cómo o por qué un proyecto o programa funciona.

- Se pone atención solamente en tres niveles de igualdad (impacto positivo, negativo o neutro), lo que limita las evaluaciones cualitativas.
- El supuesto de que existe una jerarquía de niveles de igualdad de género sugiere una trayectoria de cambio algo más lineal de lo que frecuentemente se encuentra en la práctica.

### **1.3.5. Enfoque de las Relaciones Sociales**

El Enfoque de las Relaciones Sociales fue creado por Naila Kabeer. Aunque no es su único objetivo, pretende ser una herramienta para analizar las desigualdades de género en la distribución de recursos, responsabilidades y poder, y para diseñar políticas y programas que posibiliten a las mujeres ser agentes de su propio desarrollo.

Este enfoque de planificación define como principal objetivo del desarrollo el bienestar humano, al tiempo que centra su atención en las relaciones sociales y en la forma en que las mismas son reproducidas por las instituciones. Las relaciones de género son definidas como los aspectos de las relaciones sociales que crean diferencias en la posición de mujeres y hombres en el proceso social.

Kabeer evalúa cómo se generan, perpetúan y reproducen las desigualdades y discriminación de género en las cuatro instituciones clave para la producción, el mantenimiento y la reproducción de las relaciones sociales: el Estado, el mercado, la comunidad y la familia. Para ello es preciso conocer cómo operan las instituciones en cinco dimensiones: *las reglas* (¿Cómo deben ser hechas las cosas?), *las actividades* (¿Qué se hace?), *los recursos* (¿Qué es usado para producir qué?), *la gente* (¿Quién está dentro, quién está fuera, quién hace qué?) y *el poder* (¿Quién decide?, ¿los intereses de quiénes son atendidos?).

También ha tipificado las políticas de género diferenciando aquellas que son *ciegas al género* de aquellas otras *conscientes del género*. Éstas se subdividen a su vez en políticas “neutrales de género”, “específicas” y “redistributivas”.

#### **Principales fortalezas:**

- El Enfoque de las Relaciones Sociales replantea el análisis desde las experiencias individuales de desigualdad y diferencias de poder para comprender las causas sistémicas y las estructuras de las desigualdades de género. Este análisis profundo puede incidir en la planificación y guiar las intervenciones para el cambio social.
- La atención prestada a la identificación de espacios donde se construyen y reproducen las desigualdades permiten un análisis dinámico de las relaciones de género.

- La evaluación de las políticas institucionales relativas al género, que van desde no tomar en cuenta al género hasta las redistributivas proporciona información valiosa para el desarrollo de intervenciones estratégicas.
- Al efectuar un mapeo de los actores involucrados en las dinámicas de poder de género, se realiza la importancia de las relaciones sociales para las desigualdades sistémicas.
- La separación entre el desarrollo para la eficacia y la productividad, y el desarrollo para el bienestar humano y el empoderamiento ofrece distinciones importantes a los propósitos de la transformación social.

**Principales debilidades:**

- El Enfoque de las Relaciones Sociales no incluye las múltiples voces y experiencias en el análisis debido a su sesgo estructural.
- La participación de las organizaciones de base es limitada en comparación con las del personal de las organizaciones con las destrezas formales necesarias para utilizar este enfoque.

***1.3.6. Auditoría de género de “InterAction”***

La Auditoría de Género de “InterAction” es una herramienta para examinar la integración del género en la organización y sus políticas, programas y proyectos. El proceso de auditoría participativa involucra tres pasos para identificar fortalezas y desafíos organizativos, que incluyen una encuesta, discusiones en grupo focales y la planificación de la acción. La encuesta de la Auditoría de Género cubre temas cruciales para la integración del género en una organización, como lo son la voluntad política, la capacidad técnica, la cultura organizacional y la rendición de cuentas. Después de la encuesta, se lleva a cabo una sesión de grupo focal con el personal para discutir los resultados de la encuesta e identificar las oportunidades y estrategias para fortalecer la integración del género. Producto de estas discusiones se delinea el Plan de Acción de Género en función de las fortalezas institucionales.

**Principales fortalezas:**

- La auditoría destaca áreas para su fortalecimiento organizativo utilizando métodos participativos.
- Ofrece una manera simple y accesible de medir rápidamente la integración del género, seguida por reflexiones más profundas y análisis hechos por los grupos focales.
- El proceso de evaluación involucra las voces de múltiples participantes.

- La auditoría brinda oportunidades para explorar las barreras y las limitaciones políticas que se interponen a las políticas y los programas para la igualdad de género dentro de la organización.

**Principales debilidades:**

- Depender del compromiso del personal de mayor antigüedad y de los equipos focales de género podría ser limitante si no existe una voluntad política fuerte.
- La auditoría no está diseñada para seguir o controlar el cambio.
- No existen mecanismos de monitoreo ni de rendición de cuentas para la planificación de la acción.

## **2. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS Y PROPÓSITOS DE LAS HERRAMIENTAS CON VOCACIÓN TRANSFORMADORA Y ADECUADAS AL TRABAJO CON MOVIMIENTOS SOCIALES**

Debemos comenzar señalando que creemos que no se pueden determinar las herramientas para implementar la Agenda Alternativa de Solidaridad Internacional que hemos construido con el objetivo de reposicionar el carácter político y emancipador de la cooperación internacional. Posiblemente sí podemos llegar a caracterizar estas herramientas y esbozar algunos de sus propósitos, pero no podemos concretar y enumerar en un listado cuáles son las herramientas distintivas que nos permitan materializar nuestra propuesta, precisamente porque las características que las definen son su dinamismo, flexibilidad, y hallarse en un continuo proceso de búsqueda y exploración.

Entendemos que la nueva agenda de cooperación alternativa debe fomentar el **uso de múltiples herramientas** tanto para abordar los problemas de la realidad social -siempre de carácter complejo- como para realizar el seguimiento y la evaluación del proceso de cambio que promovamos. A nuestro entender la pluralidad de métodos enriquece nuestro objetivo, que no es otro que revelar las múltiples opresiones. De esta manera utilizaremos, en cada momento, tanto aquellas herramientas existentes que mejor se adecúan a nuestras necesidades específicas, reinterpretándolas y adecuándolas a nuestros propósitos, como aplicando otras de carácter innovador.

No obstante y a pesar de no poder definir cuáles son esas herramientas de la AASI, al final de este documento, apuntaremos algunas nuevas formas de aproximación a la obtención de información significativa para entender la

fenómenos que afectan la vida en general, y la de mujeres y hombres en su particularidad, y que podemos utilizar tanto para la identificación, como para el seguimiento y la evaluación.

## 2.1. Características

- Las herramientas deben tener un **carácter político** en sintonía con el potencial emancipador de la nueva agenda de cooperación. Estas herramientas nos deben facilitar entender a los sujetos y movimientos sociales que hemos priorizado y situarnos al lado de ellos en sus luchas y resistencias frente a las injusticias. No se trata únicamente de que estas herramientas nos permitan analizar el mundo, describirlo, entenderlo, saber cómo funciona, etc., sino de hacer todo eso para transformarlo. En ese sentido entendemos que las herramientas deben **integrar una política de cambio** para superar las múltiples opresiones, concretando de esta manera el proyecto emancipador de los movimientos sociales.

- La **participación como premisa** fundamental de estas herramientas. La participación significa que en el proceso de utilización de estas herramientas están involucradas no sólo profesionales, sino las personas de la comunidad involucrada en el proyecto, y que no son simples objetos de conocimiento, sino sujetos activos que contribuyen a conocer y transformar su propia realidad. Se trata de una participación entendida como proceso liberador en el que las personas adquieren capacidad y conocimiento para la acción. Asimismo como la participación forma parte del sistema de género, el objetivo principal de la participación debe ser la modificación de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres. En este sentido podemos afirmar que los enfoques y herramientas participativas son coherentes y se adecúan a nuestros intereses.

- Las herramientas deben tener un **carácter intercultural**. Frente a la universalización de la mayoría de los enfoques y herramientas dominantes, requerimos herramientas que, por un lado, tengan en cuenta los aspectos culturales y recojan todos sus matices y que por otro lado, luchen contra el racismo y combatan el eurocentrismo. La ecología de saberes que se sugiere en párrafos siguientes es acorde con este planteamiento.

- **Flexibilidad**. Si la agenda de cooperación alternativa tiene como una de sus premisas la alianza frente a las relaciones basadas en el acompañamiento, la transferencia de recursos, el control y la fiscalización, las **herramientas que utilizemos requieren ser flexibles y adaptadas a** las identidades de los diferentes sujetos y movimientos. En el mejor de los casos se podría llegar a alcanzar una total libertad para establecer los mecanismos de evaluación y aprendizaje por parte de los sujetos de cambio.

## 2.2. Propósitos

- Del carácter político de las herramientas que necesitamos para implementar la AASI se deriva el objetivo siguiente: **responder a los intereses de las comunidades comprometidas** con la transformación de los parámetros civilizatorios sobre los que se sustenta la sociedad actual global, como por ejemplo el movimiento de socialización crítica que representa la educación para el desarrollo (educación emancipadora), el movimiento feminista y otros movimientos sociales emancipadores.

- Las herramientas que se utilicen no estarán centradas en la medición del cumplimiento de los resultados -como hasta ahora ha sido a solicitud principalmente de las entidades financiadoras-, sino que deben permitir **comprender el proceso y la complejidad del cambio**, lo cual nos lleva a prestar atención al contexto cambiante y a integrar a todos los sujetos involucrados.

Comprender la complejidad del cambio también significa hacer seguimiento de los cambios negativos y poder interpretar los retrocesos y las resistencias al cambio. Tomando como pauta lo que indica el estudio de AWID haciendo referencia a la labor de las organizaciones por los derechos de las mujeres *“en cuanto los avances desafían seriamente las estructuras patriarcales y otras estructuras de poder social, a menudo se suscitan importantes reacciones y contratiempos. Irónicamente, esto no siempre indica fracaso o falta de eficacia, sino todo lo contrario es evidencia de que el proceso estaba funcionando y como resultado generó resistencia del status quo”*. Entendemos que esta afirmación puede ser extrapolable al trabajo que realizan los sujetos y movimientos sociales emancipadores, por lo que es clave crear herramientas que midan cómo están respondiendo las estructuras de poder a los desafíos que plantean las intervenciones de estos sujetos de cambio.

- Las herramientas deben **proporcionar análisis políticos sólidos**. Para ello, una de las fuentes de **referencia** en que debe inspirarse este análisis es en los **feminismos**. **La teoría de género** debe ser soporte ideológico y principio rector de todo conocimiento crítico que conlleve una acción política transformadora. Ha sido la teoría de género la que ha demostrado que la transformación de la diferencia sexual en desigualdad social obedece siempre a procesos histórico-culturales que contextualizan la conformación de los géneros. Así pues herramientas de **investigación feminista**, como las que sugerimos al final de este texto, son claves para obtener un análisis político sólido.

Otra de los referentes fundamentales para contar con un análisis político sólido es la **Ecología de saberes** que plantea Boaventura de Souza Santos con

una forma de **profundización de la investigación-acción**. Según sus propias palabras *“consiste en la promoción de diálogos entre el saber científico y humanístico que la universidad produce y los saberes laicos, populares, tradicionales, urbanos, campesinos provincianos, de culturas no occidentales (indígenas, de origen africano, etc.) que circulan en la sociedad”*. La ecología de saberes nace de su propuesta denominada *epistemología del sur*, que entiende que la comprensión del mundo y su transformación es más amplia que la que emana únicamente desde occidente, y que la diversidad del mundo es infinita.

Tanto la investigación feminista como la ecología de saberes coinciden en la forma de trabajar y ambas intentan superar dos grandes brechas de la investigación: por un lado, la distancia sujeto-objeto, proponiendo una relación horizontal y de aprendizaje conjunto entre quien investiga y la persona investigada, y por otro lado, la separación investigación-acción, dando valor a que son las comunidades quienes deciden qué, cómo y para qué se investiga.

- Si la agenda de cooperación alternativa tiene como una de sus premisas la articulación internacional para combatir las asimetrías globales, las herramientas que utilicemos pondrán un fuerte **énfasis en la organización y gestión de la articulación de movimientos sociales**. Sin embargo, la mayoría de las herramientas más habituales no están diseñadas para conocer y aprender de la construcción de movimientos. Wilson-Grau y Núñez (2007) desarrollaron un marco y enfoque mediante metodologías participativas para evaluar el funcionamiento, el propósito y las metas de una red. Este enfoque examina minuciosamente la estructura, la gestión operativa, la capacidad institucional y la comunicación de la red y pone de relieve la importancia de los cambios internos vividos por el personal y los miembros de la red. Para mayor información sobre este marco de evaluación de redes, leer el “Estudio comparativo de redes internacionales de la Sociedad civil latinoamericana” disponible en :

[http://www.outcomemapping.ca/download.php?file=/resource/files/wilsongrau\\_e\\_s\\_Estudio%20Comparativo%20Sobre%20Redes%20Latinoamericanas\\_Ricardo%20Wilson-Grau\\_1%20de%20octubre%20de%202010.pdf](http://www.outcomemapping.ca/download.php?file=/resource/files/wilsongrau_e_s_Estudio%20Comparativo%20Sobre%20Redes%20Latinoamericanas_Ricardo%20Wilson-Grau_1%20de%20octubre%20de%202010.pdf)

### **2.3. Nuevas formas de aproximación. Herramientas para la emancipación**

A continuación anotamos algunas herramientas que resultan de la investigación feminista fundamentalmente y que nos han parecido de especial interés para la implementación de la AASI:

- **Metodologías y herramientas desde el cuerpo**. Bajo el supuesto de que no sólo con la mente y la racionalidad, sino que también se conoce desde

cuerpo, algunas activistas e investigadoras feministas están situando el cuerpo sexuado en el centro de la reflexión y poniendo en práctica otras formas de obtención de información y de conocimiento de la realidad, en el que se otorga valor epistémico a los elementos que constituyen el mundo cotidiano de las mujeres. Algunos ejemplos de estas técnicas y herramientas pasan por recorrer con las mujeres lugares que les resulten significativos, registrando sus recuerdos, evocaciones y reelaboraciones; ver juntas fotografías, vídeos y películas; preparar alimentos; someter las transcripciones de entrevistas al parecer de las mujeres entrevistadas, etc.

- **La interseccionalidad** como herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio. Si en nuestra agenda alternativa la emancipación remite a procesos de superación de múltiples sistemas de opresión, la interseccionalidad puede ser una herramienta válida para identificar y superar las asimetrías posibles.

Como recoge el documento de AWID, la interseccionalidad es una estrategia que sirve para vincular las bases de la discriminación (raza, género, etc.) con el entorno social, económico, político y legal que alimenta la discriminación y que estructura las vivencias de la opresión y el privilegio. La riqueza descriptiva de los análisis interseccionales arroja luz sobre los distintos actores, instituciones, políticas y normas que se entretajan para intervenir en una situación dada. Más información disponible sobre esta herramienta en: <http://www.awid.org/es/Library/Interseccionalidad-una-herramienta-para-la-justicia-de-genero-y-la-justicia-economica>

## **OTRAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DE INTERÉS**

- Srilatha Batliwala (2011): *Fortaleciendo el monitoreo y la evaluación por los derechos de las mujeres: Trece ideas para las organizaciones de mujeres*, AWID, Canadá. Disponible en: <http://www.awid.org/esl/Nuestras-publicaciones/Fortalecimiento-de-Movimientos>

- ECODE: *Estudio crítico del Marco Lógico en la CAPV*, Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. Disponible en: [http://www.elankidetza.euskadi.net/contenidos/informacion/publicaciones\\_memorias/es\\_pubmem/adjuntos/001-132\\_ML\\_impr.pdf](http://www.elankidetza.euskadi.net/contenidos/informacion/publicaciones_memorias/es_pubmem/adjuntos/001-132_ML_impr.pdf)