

**UNIVERSIDAD NACIONAL**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**

**TESIS DE GRADO**

**TÍTULO:**

DECLARACIÓN DE PARÍS EN PROGRAMAS MULTI-BILATERALES DE  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL. CASO: FONDO OBJETIVOS DE  
DESARROLLO DEL MILENIO EN COSTA RICA

**SUSTENTANTE:**

FABIOLA RODRÍGUEZ QUESADA

**HEREDIA, NOVIEMBRE DE 2013**

Trabajo Final de Graduación sometido a consideración del Tribunal Examinador para  
optar por el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en  
Administración y Gerencia de la Cooperación Internacional



## **DEDICATORIA**

A las mujeres de mi vida,

A mi madre,

A mi hermana,

Y a mis tías.

A ustedes, de quienes día a día he aprendido el valor del esfuerzo y a responder a la necesidad de cultivar un carácter fuerte sin perder nunca la sensibilidad social.

# HOJA DE APROBACIÓN Y FIRMAS

Declaración de París en programas multi-bilaterales de Cooperación Internacional:

Caso F:ODM Costa Rica

Tesis de Grado en Relaciones Internacionales con énfasis en Administración y  
Gerencia de la Cooperación Internacional.

Postulante:

Fabiola Rodríguez Quesada

---

Decano o su representante

---

Director o su representante

---

Tutor de la tesis

---

Lector (a)

---

Lector (a)

## RESUMEN

La presente tesis de grado titulada: “Declaración de París en programas multi-bilaterales de cooperación internacional. Caso: Fondo Objetivos de Desarrollo del Milenio en Costa Rica” pretende ser un análisis exploratorio sobre los nuevos modelos de gestión de la cooperación internacional. Recopila los primeros esbozos teóricos, clarifica y profundiza en conceptos que a la fecha habían sido poco abordados, convirtiéndose así en un aporte importante a la disciplina, a la práctica la cooperación internacional, y al país pues permite avanzar en un paradigmas propio sobre cómo manejar mejor y más eficazmente las iniciativas de cooperación.

Dentro de los objetivos de la investigación se incluye el analizar de la Declaración de París (DP), sus principios e implicaciones, especialmente desde la perspectiva de la gestión de la cooperación española hacia los países de renta media. Asimismo, la caracterización de la cooperación multi-bilateral; modalidad que es ampliamente utilizada en los nuevos programas de cooperación internacional pero que había sido poco abordada y analizada desde la academia. Y tercero mediante la metodología, estudio de caso, se incluye un análisis sobre el manejo práctico de los principios de la Declaración de París, adoptados en el proceso de implementación del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración del Fondo Español para el logro de los ODM en Costa Rica.

Así se logra responder a la pregunta de investigación ¿cuál ha sido el manejo conceptual, operativo y técnico de los principios de la Declaración de París utilizados en los programas multi-bilaterales en Costa Rica? Ayudando a comprender las compatibilidades y disonancias entre el discurso y la realidad, verificando el aporte de la agenda de eficacia al objetivo de promover relaciones más articuladas, horizontales y adecuadas; y comprendiendo mejor los nuevos esquemas de cooperación internacional al desarrollo.

Esta tesis fue realizada y sustentada de forma individual por la bachiller en Relaciones Internacionales Fabiola Rodríguez Quesada, y con el acompañamiento como tutor de Ph D. Warren Crowther.

Descriptores: Cooperación internacional, régimen de la ayuda, agenda de eficacia, cooperación multi-bilateral, Declaración de París.

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi padre, por su apoyo incondicional durante la carrera, y por la multitud de detalles con los que me ayudó a alcanzar esta meta.

A mi gran amigo, mentor y tutor Warren Crowther,  
Por brindarme mediante su ejemplo tantas enseñanzas invaluable.  
No me bastan las palabras para agradecer su huella, en el proceso de la tesis, en mi desarrollo profesional, pero sobre todo en mi desarrollo personal.

A los académicos y participantes del F:ODM que con gran amabilidad respondieron a todas mis dudas.

## TABLA DE CONTENIDOS

Dedicatoria .....	ii
Resumen .....	iv
Tabla de Contenidos .....	vi
Lista de Tablas y figuras .....	viii
Lista de Abreviaturas .....	ix
INTRODUCCIÓN .....	1
A. Planteamiento del problema .....	1
B. Objetivos .....	3
C. Justificación .....	3
CAPÍTULO I. PERSPECTIVA TEÓRICA .....	6
A. Estado de la Cuestión .....	6
B. Marco Teórico Conceptual .....	9
CAPÍTULO II. MARCO METODOLÓGICO .....	16
CAPÍTULO III	
DECLARACIÓN DE PARÍS, ORIGEN, PRINCIPIOS E IMPLICACIONES DESDE LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESPAÑOLA HACIA PAÍSES DE RENTA MEDIA ...	18
A. Evolución histórica de la Cooperación Internacional .....	18
i. Década de 1950 .....	23
ii. Décadas de 1960 y 1970 .....	25
iii. Décadas de 1980 y 1990 .....	27
iv. Nuevo Milenio .....	29
B. Declaración de París y sus principios .....	34
C. Críticas a la Declaración de París .....	43
D. Implicaciones a la Gestión de la Cooperación Internacional .....	46
E. Implicaciones a los países de Renta Media .....	49

F. Perspectiva española respecto de la agenda de eficacia y la Declaración de París .....	55
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>LA MODALIDAD DE COOPERACIÓN MULTI-BILATERAL Y SU INCIDENCIA EN LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA .....</b>	<b>59</b>
A. Acerca del Régimen de la Ayuda.....	59
B. El desarrollo de la Cooperación multi-bilateral.....	67
C. Desarrollo Conceptual.....	73
D. Caracterización de la modalidad multi-bilateral.....	75
E. Implicaciones.....	79
F. Implicaciones en Países de Renta Media.....	81
G. Otros conceptos similares.....	83
<b>CAPÍTULO V.</b>	
<b>ESTUDIO DE CASO: PROGRAMA CONJUNTO JEM, DEL FONDO ODM COSTA RICA .</b>	<b>86</b>
A. Metodología .....	86
B. Desarrollo .....	89
C. Aspectos Débiles .....	111
D. Logros y Aspectos Positivos del PC JEM .....	114
E. Participación de los beneficiarios .....	115
<b>CAPÍTULO VI.</b>	
<b>MANEJO PRÁCTICO DE LOS PRINCIPIOS DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA CONJUNTO JEM, F:ODM .....</b>	<b>116</b>
A. Apropiación .....	117
B. Alineación .....	118
C. Armonización .....	120
D. Gestión por Resultados .....	121
E. Responsabilidad Mutua .....	122
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>125</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>133</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>137</b>
Anexo 1 .....	138
Anexo 2 .....	139
Anexo 3 .....	144
Anexo 4 .....	148

## Lista de Tablas y Figuras

Tabla 4.1 Evolución y cambios en el Régimen de la Ayuda .....	63
Tabla 5.1 Países Beneficiarios del F:ODM .....	90
Figura 5. 1 Diagrama de Mando de la Estructura de Gobernanza del PC JEM . . .	100
Figura 5. 2 Esquema estructura Organizativa Programas Conjuntos. (Naciones Unidas Costa Rica, 2013) .....	101
Figura 5.3 Esquema de trabajo PC JEM. Elaborado por Alejandro González. .....	102
Figura 5.4 Esquema de trabajo utilizado en el PC JEM. Elaborado por Xiomara Pessoa .....	102
Figura 5.5 Esquema de trabajo utilizado en el PC JEM. Elaborado por Karla Pérez y Charleene Cortez .....	102
Figura 5.6 Esquema de trabajo utilizado en el PC JEM. Elaborado por Roberto Lemaitre .....	103
Figura 6.1 Grafico sobre calificación de la Apropiación en el PC JEM .....	117
Figura 6.2 Grafico sobre calificación de la Alineación en el PC JEM .....	119
Figura 6.3 Grafico sobre calificación de la Armonización en el PC JEM .....	121
Figura 6.4 Grafico sobre calificación de la Gestión por Resultados en el PC JEM .....	122
Figura 6.5 Grafico sobre calificación de la Responsabilidad Mutua en el PC JEM .....	123

## Lista de Abreviaturas

AAA	Apropiación, Alineación y Armonización.
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCI	Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional
CDN	Comité Directivo Nacional
CTN	Comité Técnico Nacional
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIDA	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CPJ	Consejo de la Persona Joven
CTL	Comité Técnico Local
CTN	Comité Técnico Nacional
CUSIMA	Coordinadora Sindical Magisterial
DELP	Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DP	Declaración de París
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
F:ODM	Fondo Español para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
FAO	

Organización de las	Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FIDA	Fondo Internacional Desarrollo Agrícola
G77	Grupo 77
GpRD	Gestión por Resultados de Desarrollo
IED	Inversión Extrajera Directa
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
M&E	Monitoreo y Evaluación
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAI	Modelo de Atención Integral
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación de Costa Rica
MS	Ministerio de Salud
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCR	Oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECE	Organización Europea para la Cooperación Económica
OIM	Organización Mundial para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto Naciones Unidas sobre el SIDA
OPAS	Sistema de Presentación de Solicitudes a Proyectos en Línea del F:ODM
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico del Norte
PC	PC JEM

Programa Conjunto	Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración
PDP	Plan de Desarrollo Personal
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRM	Países de Renta Media
PSL	Plataformas de Servicios Locales
SICD	Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo
SICON	Sistema de Información para la Convergencia
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SWAP	Programas de Apoyo Presupuestario
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Afines de la Empresa Privada
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
	Viceministerio de Juventud
VJ	

# **I. INTRODUCCIÓN. DELIMITACIÓN DEL TEMA Y OBJETIVOS**

Tema: Declaración de París y la cooperación multi-bilateral

Título: Declaración de París en programas multi-bilaterales de cooperación internacional. Caso: El Fondo Objetivos de Desarrollo del Milenio en Costa Rica

## **A. PLANTEAMIENTO Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA U OPORTUNIDAD**

Posterior a la Cumbre del Milenio en el 2000, en la cual se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la comunidad internacional ha sumado diversos esfuerzos con la intención de mejorar la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) entre países Norte-Sur. Específicamente el Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD), un apéndice de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o club de países industrializados, ha dirigido importantes conferencias y foros de alto nivel en torno a este eje central de mejorar la eficacia de los recursos que se destinan a nivel mundial para el desarrollo.

Así a través del Sistema de Naciones Unidas, se ha dado lugar a importantes debates públicos que han profundizado en la temática. Entre ellos: la Conferencia de Monterrey (2002), el I Foro de Alto Nivel de Roma (2003), y la Mesa Redonda de Marrakech (2004), antes de llegar al acuerdo internacional conocido como la Declaración de París, considerado como el instrumento más ambicioso en la materia.

Fue entonces, en marzo del 2005 que los dirigentes de más de cien países se reunieron en París con la intención de mejorar el impacto de la cooperación para el desarrollo y cumplir con los ODM para el año 2015. De esta conferencia surgió la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, en la cual se establecen cinco principios fundamentales que buscan la efectividad de la ayuda para el desarrollo: “Apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y

responsabilidad mutua”; así como un plan práctico orientado a fijar metas y un conjunto de indicadores con los cuales evaluar el proceso.

Por consiguiente, la DP es una guía mediante la cual los diferentes países y organizaciones internacionales pretenden mejorar las políticas de unas y otras en relación con la cooperación internacional. Particularmente se reconoce la importancia de esta declaración como hoja de ruta para aumentar el impacto de la ayuda al desarrollo, el aumento de capacidades y la aceleración del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Para el presente caso de estudio, vale además mencionar que la Cooperación Española, mediante la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y sus Fondos para ODM en América Latina pretenden orientar su ejercicio de planificación, gestión y evaluación bajo los principios de la Declaración de París. Así, con la aprobación del Plan Director 2009-2012 de la AECID España ha hecho mención de sus compromisos en el seguimiento de dicha declaración. Y como respuesta a ello, los programas conjuntos que realiza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Costa Rica con fondos españoles, están claramente vinculados a los principios de la DP y a áreas específicas en las que el gobierno de Costa Rica debe avanzar como lo son el logro de los ODM.

En ese sentido, desde el ámbito de las Relaciones Internacionales y en particular de la Cooperación Internacional es sumamente relevante estudiar esta nueva agenda de "eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo", pues ello amplía las capacidades para realizar análisis acertados sobre las nuevas configuraciones y formas mediante las que se gestiona la AOD, y sobre cómo este tipo de acciones y acuerdos internacionales pueden incidir en el desarrollo de la cooperación internacional en el país y a nivel mundial.

A su vez, estudiar la aplicación de los principios de la Declaración de París en la modalidad específica de cooperación multi-bilateral, propicia el desarrollo y el debate desde la academia sobre las implicaciones de esta modalidad, que aunque ha cobrado tanto protagonismo en los últimos años, ha sido escasamente analizada desde la perspectiva de los países socios de la cooperación internacional.

Otra cuestión importante a tomar en consideración es la falta de análisis en el país sobre los programas y proyectos que se realizan. En el caso del F:ODM, iniciativa en la cual tantos actores han sido incluidos, un análisis adecuado y crítico hacia la eficacia del modelo mediante principios como los de la DP sería de mucho beneficio para las instituciones participantes. Con esto también se daría la oportunidad a que desde la Escuela de Relaciones Internacionales por medio de sus investigaciones de graduación se aporte conocimiento y análisis en la materia, y se logren cada vez más gestiones adecuadas de los recursos que el país recibe a través de la cooperación internacional.

A razón de lo anterior, se plantea como pregunta generadora y de investigación: ¿Cuál ha sido el manejo conceptual de los principios de la Declaración de París utilizados en los programas multi-bilaterales de cooperación en Costa Rica?

## **B. OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL**

Analizar la implementación de los principios de la Declaración de París en el Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración del Fondo Español para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio PNUD-Costa Rica.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Analizar la Declaración de París, sus principios e implicaciones desde la perspectiva de la gestión de la cooperación internacional española hacia los países de renta media.
2. Caracterizar la modalidad de cooperación multi-bilateral y su incidencia en los Países de Renta Media mediante el análisis del caso: Fondo Español para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del PNUD, Costa Rica (Fondo ODM Costa Rica).
3. Examinar el manejo práctico de los principios de la Declaración de París dado por las instituciones costarricenses participantes y los cooperantes, en el proceso de implementación del programa conjunto Juventud, Empleo y Migración del Fondo ODM Costa Rica, con el fin de promover relaciones de cooperación más articuladas.

### C. JUSTIFICACIÓN

El estudio y análisis sobre las implicaciones de las principales cumbres mundiales en la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica es muy incipiente. En la Declaración de París firmada en el 2005, y principal referente en el tema de eficacia, se reconoció la importancia de los principios: apropiación, armonización, alineación, gestión por resultados y mutua responsabilidad. No obstante las implicaciones y/o beneficios de su aplicación en los procesos de desarrollo y gestión de la cooperación internacional en la realidad costarricense todavía no han sido analizados.

Otro elemento de relevancia en el presente análisis es el estudio de la modalidad de cooperación multi-bilateral, de la cual tampoco existe análisis en la academia costarricense; mientras que a nivel internacional el tema ha sido limitadamente analizado, generando carencias incluso en su caracterización. Esta última condición se presenta a pesar de sus importantes implicaciones en la configuración del sistema internacional de cooperación y su gestión. En los últimos años, la modalidad multi-bilateral ha cobrado para muchos países de Renta Media especial importancia por su aporte en recursos económicos y en transferencia de capacidades, aún más, luego de la disminución en otros tipos de cooperación internacional.

En el caso costarricense se evidencia que esta modalidad tiene una tendencia al aumento en la cantidad de proyectos de cooperación internacional del que somos beneficiarios (MIDEPLAN 2008). Y dada su importancia, la presente tesis pretende aportar desde la academia un mayor análisis de dicha modalidad, caracterizándola desde la experiencia nacional. Asimismo, se eligió cooperación multi-bilateral ya que al gestionarse los programas entre varios donantes, la articulación y la aplicación de los principios reconocidos en la Declaración de París es aún más prioritaria.

Por su parte, el análisis del caso Programa Conjunto Juventud Empleo y Migración del Fondo Español para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PC JEM del F:ODM) en Costa Rica, aporta en la medida que además del análisis teórico-práctico de la implementación de los principios de DP, brinda desde la sistematización del proceso importantes conclusiones sobre las implicaciones de la gestión multi-bilateral en la cooperación en Costa Rica. Este caso PC JEM en Costa Rica, vale

mencionar tampoco había sido sistematizado por parte de las autoridades locales hasta la finalización de este documento.

Con ello, la tesis es útil para las Relaciones Internacionales pues permite analizar el funcionamiento de los actores del sistema, en los asuntos que corresponden a cooperación, al mismo tiempo que las nuevas conceptualizaciones que van surgiendo conforme la gestión del mismo se va modificando. Para la Cooperación Internacional también se considera prioritario pues la investigación viene a analizar estrategias para el logro de una mayor efectividad en el sistema y en la ayuda que se brinda. Para Costa Rica, en especial el análisis cobra particular importancia ya que todo lo anterior va a estar enmarcado en la realidad nacional, sus instituciones y particularidades como país de Renta Media. Aportando así, al avance de un paradigma propio sobre la eficacia de la ayuda y al cómo manejar mejor y más articuladamente las iniciativas de cooperación que se gestan en el país.

## **CAPÍTULO I. PERSPECTIVA TEÓRICA**

*A continuación se comentarán los trabajos previos sobre el tema de investigación, es importante señalar que existe poca literatura académica sobre el tema específico, no obstante se cuenta con una amplia y novedosa bibliografía para realizar un trabajo con rigurosidad investigativa y con la posibilidad de realizar un aporte sustancioso a la disciplina.*

### **A. ESTADO DE LA CUESTIÓN**

- Sanahuja, J., Sobrino, J. & Gómez, M. 2001. La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención. Madrid: CIDEAL.

Este trabajo versa principalmente sobre la caracterización de los principales procesos de cambio que está atravesando la sociedad internacional contemporánea. Asimismo al hecho de que estas transformaciones alteran la naturaleza de la sociedad, la política mundial y el sistema internacional de cooperación al desarrollo. Para estos autores el sistema se encuentra en un momento de transición en el que coexisten elementos de continuidad y otros de cambio respecto al orden vigente en el último medio siglo. Principalmente estos procesos de transición han generado un intenso e impredecible debate internacional respecto al presente y futuro de la cooperación internacional.

Entre los principales rasgos de la transición se menciona la globalización, la interdependencia, la aparición de nuevos y más fuertes agentes que el Estado, una oleada de críticas y reformulaciones a conceptos utilizados en el siglo pasado, entre otros. Así, para los autores se comprueba que las fórmulas, agendas y arreglos institucionales del periodo de la Guerra Fría están perdiendo validez; sin embargo señalan que aún no aparece claramente un nuevo modelo de cooperación que responda a las exigencias del nuevo mundo. Se menciona la importancia de los regímenes internacionales los cuales representan una particular modalidad de “gobernación sin gobierno” y las nuevas organizaciones no gubernamentales, o sociedad global organizada en la configuración de los nuevos modelos.

- Martínez, I., & Santander, G. 2009. La Declaración de París y la cooperación descentralizada. : Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL: Montevideo. Disponible en: <http://www.observ-ocd.org>. Revisado el 17 de diciembre del 2011.

En este análisis se plantea que paralelamente, a la oleada de cambios y transformaciones que ha experimentado el sistema internacional de ayuda al desarrollo. Se ha iniciado la construcción de una agenda enfocada a lograr una mayor eficacia cooperación, esta siendo impulsada especialmente por la Declaración de París, que ha supuesto una revisión del modelo y sus relaciones para el logro de un mayor protagonismo de los socios.

Se examina el papel (limitado) de los gobiernos descentralizados en el nuevo esquema de cooperación y en su participación en la construcción y desarrollo de la Declaración de París. Para el autor, la Conferencia de París viene a ser una iniciativa de gran valor para la agenda de la eficacia, pues supone un punto de inflexión en la reducción de las asimetrías, constituye un intento de reducir la instrumentalización de las políticas y, como contribución más importante, ha generado un profundo ejercicio de reflexión acerca de la eficacia de la ayuda. En el análisis se consideran detenidamente cada uno de los principios de la declaración de París, sus ventajas y limitaciones en el alineamiento desde la óptica de políticas para el desarrollo con el respaldo de los gobiernos locales y la sociedad civil organizada.

- Olivié, I. 2003. La lucha contra la pobreza en los países de Renta Media. ARI N° 116-2003 - 7.10. Obtenido el 20 de Enero 2012 de la base de datos de Real Instituto Elcano.

Olivié presenta en este artículo en particular, reflexiones importantes sobre la nueva agenda de la cooperación internacional, y su aplicabilidad a las distintas realidades del subdesarrollo. Como ella lo describe, la comunidad internacional ha hecho importantes esfuerzos no solamente en la concentración de la Ayuda Oficial al Desarrollo sino que también en el diseño de instrumentos que pretenden dotar a la cooperación de un impacto y eficacia que hasta la fecha no había tenido. Sin embargo, con estas dos tendencias surgen algunas implicaciones y es que al colocar a la lucha contra la pobreza como objetivo último, el sistema ha concentrado su ayuda únicamente en los países más desfavorecidos (Países de Renta Baja), seleccionándolos según ciertas clasificaciones, que para la autora, no necesariamente satisfacen las

realidades de la pobreza a nivel mundial. Por consiguiente se señalan las principales limitaciones de estas clasificaciones, para la puesta en práctica de la Ayuda Oficial al Desarrollo y propone esfuerzos para mejorar la fiabilidad de los indicadores socio-económicos con que se elaboran estas clasificaciones internacionales.

- Schulz, N. Poniendo en práctica París y Accra: hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe. Desarrollo “en Contexto”, Enero 2009. Obtenido el 7 de enero de 2012 de la base de FRIDE.

La importancia de este texto radica en que describe los retos y oportunidades de la adaptación de la Declaración de París en los países de América Latina y el Caribe. Pretende así ofrecer una perspectiva sobre la eficacia de la ayuda regional, tomando como referencia Bolivia, Colombia, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana, en un contexto económico y político-institucional que, en múltiples facetas, difiere de los destinatarios principales de la DP, es decir, los países con un desarrollo humano bajo y una elevada dependencia de la ayuda. Describe asimismo, los avances, obstáculos y el potencial de los cinco principios de la Declaración de París, utilizando los indicadores propuestos en la misma declaración. Además ofrece una serie de recomendaciones clave para la creación de una agenda regional y el enriquecimiento de la agenda de París con el aprendizaje acumulado del contexto latinoamericano.

- OCDE CAD. 2008. Encuesta de 2008 sobre seguimiento de la Declaración de París ¿Ayuda Eficaz en 2010? Lo que hará falta para lograrlo. Tercer foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Accra, Ghana.

Este análisis es el segundo documento de seguimiento a la Declaración de París que la OCDE presentó, para ello realizaron procesos de evaluación para entender en qué medida y bajo qué premisas se pueden cumplir los indicadores de la misma hasta 2010. La premisa principal del informe es que el progreso ha sido desigual y fragmentado. Indica que existen tres grandes áreas preocupantes a las que les falta mucho trabajo y estas son: que los donantes siguen utilizando poco los sistemas nacionales, la rendición de cuentas permanece en un estado embrionario y la armonización avanza muy lentamente. Una de los aportes más importantes del informe, es la evidencia sobre la falta de esfuerzos más decididos y coherentes para

convertir los principios en acciones, ya que del 2005 al 2008 la mayoría de donantes no evidencian cambios al respecto.

## B. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Esta investigación pretende abordarse con diversos pilares y enfoques teóricos de las relaciones internacionales y de la cooperación internacional, debido a que responde a la necesidad de comprender de manera integral las complejas relaciones y canales utilizados hoy en día por los diversos actores del sistema internacional. Para ello la temática se abordará incluyendo conceptualizaciones del Sistema Internacional, el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo, los Regímenes Internacionales y los Organismos Multilaterales.

Cada pilar estará abordado a partir de enfoques de reconocidos teóricos en la disciplina, siendo la teoría del Institucionalismo Neoliberal (Robert Keohane y Joseph Nye) para comprender el Sistema Internacional. Los planteamientos de José Antonio Sanahuja & Manuel Gómez Galán basados en la teoría crítica, complementaran el abordaje del Sistema Internacional de Cooperación y sus principales características. Por último, el papel de los Regímenes Internacionales y los Organismos Multilaterales se abordará desde la teoría del Institucionalismo Neoliberal de Robert Keohane. Dando así un abordaje más integral, flexible y contextualizado que examine las interacciones del sistema internacional de cooperación desde diversos autores y enfoques pertinentes todavía en la disciplina. Posteriormente, durante el proceso de desarrollo de tesis se ajustará un marco teórico que bajo estos planteamientos teóricos sirva como base conceptual a toda la investigación.

A continuación el desarrollo de cada uno de los conceptos utilizados en la investigación:

El pilar más general **Sistema Internacional** será abordado desde el institucionalismo neoliberal de Robert O. Keohane, el cual plantea que para entender la política mundial se debe reconocer tanto la descentralización (que se refiere a la anarquía) como la institucionalización pues "... gran parte del comportamiento es reconocido por parte de los participantes como un reflejo de reglas, normas y

convenciones establecidas, y su sentido se interpreta a la luz de esta comprensión” (Keohane 1993; 14).

Así Robert Keohane reconoce la importancia que tiene las instituciones internacionales, sin que ellas subestimen el poder de los Estados. Y propone como tesis principal en su obra que “las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los gobiernos. En especial se pueden entender los modelos de cooperación y discordia sólo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado” (Keohane, 1993; 14).

Al respecto menciona:

La perspectiva de las relaciones internacionales, que llamo “institucionalismo neoliberal”, no afirma que los Estados estén siempre altamente constreñidos por las instituciones internacionales. Tampoco proclama que los Estados ignoren los efectos de sus acciones sobre la riqueza o el poder de otros Estados. Lo que aduzco es que las acciones estatales dependen, considerablemente, de los acuerdos institucionales prevalecientes, los cuales afectan:

- el flujo de información, y las oportunidades de negociar.
- La capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos; de allí su capacidad para tomar en primer término, compromisos creíbles; y
- las expectativas prevalecientes de su propia solidez de los acuerdos internacionales (Keohane 1993; 14-15).

Por consiguiente, desde este enfoque un sistema no institucionalizado carecería de expectativas y entendimientos. Y según el autor “la coordinación sería imposible aún cuando existieran intereses comunes... pues... la política en un sentido real sería desconocida y la interacción estatal tendría calidad azarosa” (Keohane 1993; 19). Siendo así, el institucionalismo neoliberal reconoce las posibilidades de cooperación que existen entre las unidades del sistema, y el hecho de que las instituciones son una variable muy importante dentro de la política mundial, que depende también de los intereses y “el grado en el cual los Estados están comprometidos en alianzas, incluso cuando implican costos” (Keohane 1993; 34)

No obstante Keohane hace una aclaración y es que la perspectiva teórica del institucionalismo neoliberal sólo se cumple si: los agentes tienen “algunos intereses mutuos; es decir obtener beneficios potenciales de su cooperación” y existen “variaciones en el grado de institucionalización, que ejercen efectos sustanciales el

comportamiento del Estado” (Keohane 1993; 15-16). Y si estas dos están presentes como en el presente caso de estudio, se logra explicar en buena medida porqué es posible la cooperación en un sistema internacional caracterizado por la anarquía, e incluso mediante el contexto de las instituciones se pueden entender “los modelos de cooperación y discordia” que se generan en el medio.

La tesis de Keohane es muy importante pues muestra que las acciones estatales dependen considerablemente de los acuerdos y las instituciones, y no sólo de la existencia de la anarquía, definida como falta de gobierno común. Entre las ideas desarrolladas al respecto se recoge de varios autores que “Si bien el término “anarquía” está cargado y potencialmente induce a error debido a su asociación con el caos y el desorden, caracteriza la política mundial en el sentido de que la política mundial carece de un gobierno común” (Axelrod & Keohane 1985; 226). No obstante también coincide de manera general en que “la anarquía no implica ni una ausencia de modelo ni un estado de guerra perpetuo: “El gobierno mundial, si bien no se puede confiar en que sea pacífico, no llega a ser un caos sin remedio (Waltz, 1979; 88)” (Keohane 1993, 13).

Para ello “las organizaciones y los regímenes internacionales funcionan como mitigadores de los efectos constreñidores que tiene la anarquía de las relaciones internacionales, mediante las reglas formales e informales que se desarrollan gracias a los mismos Estados” (Keohane 1993, 13). Siendo así, el Institucionalismo Neoliberal de R. Keohane comprende que los múltiples intereses de los Estados pueden ser abordados y resueltos por medio de la cooperación internacional y de sus instituciones. Estas últimas formando un subsistema dentro del Sistema de Relaciones Internacionales que vamos a reconocer como: **Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD)**. Siendo este el segundo pilar a abordarse en la presente perspectiva teórica.

De esta forma, el SICD como parte de la propia sociedad internacional va a estar caracterizado por ser primordialmente pluralista, estatocéntrico y descentralizado en términos de autoridad central. No obstante, el papel de los Estados se ha visto debilitado “por las dinámicas asociadas al proceso de globalización” (Sanahuja 2001; 87) trayendo consigo la aparición de múltiples actores (instituciones públicas tanto de países donantes como receptores, organismos internacionales, organizaciones no

gubernamentales, empresas, etc.) que han ido interactuando de una manera “más o menos articulada” en dicho ámbito (Sanahuja 1999; 11).

Esto último haciendo referencia por consiguiente a un sistema de ayuda que se encuentra altamente institucionalizado y regulado. Para Sanahuja “el régimen de la ayuda al desarrollo abarca un amplio conjunto de principios, normas y procedimientos de actuación, que sin embargo están cambiando aceleradamente. (Sanahuja 2001; 84) Otra característica, es que “el sistema de cooperación es hegemónico y fuertemente jerarquizado. El poder se distribuye de manera desigual entre países del Norte y el Sur, Oeste y el Este, entre Estados y actores no estatales y entre organizaciones internacionales” (Sanahuja 2001; 84).

Así en términos generales, la cooperación para el desarrollo se podría entender como un conjunto de actuaciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países, para alcanzar metas comunes basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo, sostenibilidad y corresponsabilidad (MIDEPLAN 2005). Su configuración es el resultado de la particular estructura de la sociedad internacional contemporánea y de las dinámicas históricas que lo han moldeado a lo largo de la segunda mitad del siglo XXI, por ende es un fenómeno bastante nuevo y en constante transformación.

Su configuración actual como lo indica Sanahuja no responde a un diseño ordenado y coherente ni a criterios supuestamente racionales. La aparición de la ayuda al desarrollo y su actual fisonomía son “el resultado de las dinámicas históricas que han dado forma al sistema internacional contemporáneo: en primer lugar, la confrontación Este-Oeste y el bipolarismo. En segundo lugar, el proceso de descolonización y el conflicto Norte-Sur. En tercer lugar, las dinámicas de la globalización y la paulatina integración de la economía mundial” (Sanahuja 2001; 62). Estos tres procesos están muy relacionados, y para explicar la mayor parte de los acontecimientos clave en la evolución de la cooperación al desarrollo es necesario recurrir a esas tres dinámicas históricas.

El actual sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo es un fiel reflejo de una sociedad de Estados escasamente integrada y más que un “sistema global de bienestar social” o una “política global de cohesión”, es un imperfecto esquema de beneficencia pública en el que los recursos se asignan de forma voluntaria

y no hay obligaciones al respecto. (Sanahuja 2001; 101). No obstante, progresivamente este subsistema ha logrado consensos importantes, en los que hoy en día, se han establecidos niveles mínimos de calidad, así como complejas reglas de procedimiento para la concesión, ejecución, evaluación y seguimiento de la AOD. Estas normas muestran además que el sistema de cooperación internacional es un régimen altamente institucionalizado que ha logrado influir en el debate de los principios y normas sobre la “calidad” de la ayuda. (Sanahuja 2001; 103-104)

De esta forma, dentro del manejo conceptual de esta tesis también es importante tomar en consideración a las **Instituciones Internacionales**, definidas como “conjuntos de reglas formales e informales, persistentes y conectadas que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (Keohane 1993; 16-17). Así definidas, las instituciones internacionales asumen alguna de estas 3 formas:

- Organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales.
- Regímenes internacionales, o
- Convenciones.

Y son medidas según tres dimensiones “comunidad”, “especificidad”, y “autonomía”. Precisamente según estas formas y dimensiones es que el sistema institucionalizado mantiene expectativas y entendimientos, mientras “permite la coordinación de la acción y una alineación de las interpretaciones” (Keohane 1993; 19). Sin embargo, siguen estando arraigadas en las realidades del poder y los intereses del Sistema. Las instituciones internacionales se diferencian de los actores por los roles que se espera que cada uno ejecute.

Sus principales efectos sobre las acciones estatales son: que afectan “el flujo de información y las posibilidades de negociar”, segundo, “la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos”, y tercero “las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales” (Keohane 1993; 15).

En el caso del sistema internacional de ayuda al desarrollo pueden detectarse con facilidad los componentes de un régimen internacional. La obligación moral y política de otorgar ayuda, por ejemplo, es un principio que ha sido aceptado por casi todos los

países industrializados. Además el concepto también es esclarecedor a la hora de entender las pautas regulares de comportamiento que caracterizan al sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. (Sanahuja 2001; 102)

En particular las **Organizaciones intergubernamentales** contribuyen a establecer la agenda internacional, actúan como catalizadores para la formación de coaliciones y como escenario para iniciativas políticas y vinculación de los Estados débiles. (Nye & Keohane 1988; 54). Además, en este caso y con la Cumbre del Milenio como ejemplo, los organismos de alguna forma permiten que los países pequeños y débiles lleven a cabo estrategias de vinculación de cuestiones y propongan sus propios temas en el esquema mundial (Nye & Keohane 1988; 55).

Asimismo, estos autores reconocen que los organismos internacionales “contribuyen a activar coaliciones potenciales, entre ellas las estrategias tercermundistas de solidaridad” (Nye & Keohane 1988; 54). Como la aparición en el 2000 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Conceptualmente las vamos a reconocer porque “son organizaciones burocráticas, con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos”... “Son capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ella”. (Keohane 1993; 17)

Por otra parte comprender los **Regímenes Internacionales**, servirá en la comprensión de las relaciones de cooperación y en particular las que se han dado bajo la Declaración de París y la Declaración del Milenio. Y dado que el institucionalismo neoliberal de Keohane insiste en la significación de los regímenes internacionales y la importancia en la constante exploración de las condiciones en cómo emergen y persisten, esta teoría será el marco de análisis de este tema.

Así para Keohane los regímenes “son instituciones con reglas explícitas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales” (Keohane 1993; 17) Y Para Joseph Nye “Son conjuntos de acuerdos gubernamentales que afectan las relaciones de interdependencia. No obstante no son ni tan complejas ni tan obligatorias como en los sistemas políticos internos” (Nye & Keohane 1988; 35). Esto último es sumamente trascendente en esta investigación ya que podría explicar muchos de los resultados y/o falencias que han tenido las cumbres mundiales y las declaraciones internacionales.

También es importante tomarlos en consideración pues los regímenes son factores intermedios entre la estructura de poder de un sistema internacional y las negociaciones políticas y económicas que se producen dentro del mismo. Asimismo, cuando los Estados tienen sustanciales intereses mutuos “los gobiernos crearan regímenes internacionales durables así como organizaciones, y se les dará los más amplios poderes a las organizaciones con relativamente pocos miembros” (Keohane 1993; 33).

Hay que recordar que los regímenes no crean nuevos actores, sino mayores espacios de interacción y asignación de roles. La estructura del sistema afecta por tanto profundamente la naturaleza de los regímenes, y estos son parte fundamental de cualquier análisis internacional que se pretenda realizar.

Por último, las convenciones a las que R. Keohane hace referencia son “instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos, que configuran las expectativas de los agentes...Permiten a los agentes entenderse y sin reglas explícitas coordinar su comportamiento” (Keohane 1993; 17). Son particularmente importantes en situaciones donde hay interés de todos comportarse de cierta forma, en la medida que otros también lo hagan. “Las convenciones no sólo son generalizadas en la política mundial, sino también temporal y lógicamente previas a los regímenes u organizaciones internacionales formales” (Keohane 1993; 18). Por eso estas últimas (regímenes y organizaciones) dependen de la existencia de las convenciones que hacen posibles las negociaciones en el ámbito internacional.

## **CAPÍTULO II. MARCO METODOLÓGICO**

En el desarrollo de la presente investigación se utiliza un enfoque cualitativo, el cual permite tomar en consideración diversos aspectos políticos, administrativos y técnicos que son importantes en los procesos de gestión de la cooperación internacional. Al tener la investigación un amplio componente descriptivo y analítico, este enfoque es el más apto pues permite comprender dinámicas e implicaciones de forma holística.

Se trata además de un estudio de tipo exploratorio, en el que se investiga sobre temas que han sido poco abordados. Particularmente se examina los modelos propuestos por la OCDE sobre eficacia a la ayuda, la concepción y práctica de cooperación multi-bilateral, y las implicaciones de esta modalidad sobre la calidad de la ayuda. Es decir las relaciones, alcances y contradicciones entre ambos conceptos.

Para ello se utiliza entre otras formas de recopilación de información, la técnica de estudio de caso, de caso único y orientado teóricamente (F:ODM para los ODM en Costa Rica). Esta metodología, pues a través del seguimiento detallado y cualitativo un proceso, se logran desarrollar caracterizaciones, se construyen hipótesis y se validan proposiciones teóricas. Justamente, para el desarrollo del caso F:ODM en Costa Rica se utilizó técnicas de recopilación de datos como: entrevistas con informantes claves, la técnica de observación, el mapeo de actores sociales, la sistematización de procesos mediante participación en las reuniones entre donantes, y revisión de bitácoras de avance de proyecto, documentos de proyectos y de evaluación externa de los mismos; de manera que sea un análisis riguroso, objetivo y científicamente validado, a través de la triangulación de estas fuentes.

La investigación tiene una delimitación temporal a partir del final de la Segunda Guerra Mundial para comprender la aprobación de la Cumbre del Milenio en 2000, la Declaración de París y hasta finales del 2012, año de finalización de los proyectos del Fondo ODM Costa Rica. Este corte temporal es para evidenciar la aplicación o no de los principios aprobados en la declaración por los donantes, así como para comprender

los efectos y limitaciones que tuvo su puesta en práctica en los programas ODM realizados por las agencias de Naciones Unidas con los fondos de España.

Las dimensiones abordadas en la investigación son principalmente de índole política incluyendo análisis sobre cultura política, poder, influencia en la toma de decisiones, soberanía, instituciones internacionales, entre otras. Dimensión técnico-administrativa, incluyendo formas de administración de la cooperación, liderazgo político, reglamentación, toma de decisiones, ya que aunque la interacción de los actores es principalmente política, es a través de representaciones de diversas instituciones nacionales y multilaterales que se ejecutan los programas y se aplican los principios de eficacia. Asimismo, se aborda la dimensión académica haciendo referencia a las formas en cómo se establecen las relaciones internacionales hoy, con particular importancia a través de las Organizaciones Internacionales (Keohane 1993), los desarrollos conceptuales nacidos en las Cumbres Internacionales y la significación de estos Regímenes Internacionales en el desarrollo de la cooperación internacional.

Por último, en el análisis se consideran tres niveles de estudio sobre la implementación de la Declaración de París en el Programa conjunto Juventud Empleo y Migración del Fondo Español para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio PNUD-Costa Rica. En el primer nivel (Nivel Macro) se considera los marcos, conferencias, prácticas, e iniciativas a nivel internacional desarrollados dentro de la nueva corriente de mejoras a la eficacia y eficiencia en la gestión de la cooperación internacional. En el segundo nivel (Nivel Meso) se incluye al análisis las políticas, planes, programas y contenidos nacionales aportados desde los gobiernos al desarrollo del tema. Y un tercer nivel (Nivel Micro) que permite crear un mapeo de actores locales, sus acciones concretas en los temas a nivel comunitario y el grado de articulación dado entre ellos durante el proceso F:ODM.

### **CAPÍTULO III.**

## **DECLARACIÓN DE PARÍS, ORIGEN, PRINCIPIOS E IMPLICACIONES DESDE LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESPAÑOLA HACIA PAÍSES DE RENTA MEDIA.**

*La cooperación internacional, sus instituciones y sus principios rectores tal y como son comprendidos hoy, han sido generados gracias a las modificaciones y situaciones paralelas a la historia de las relaciones internacionales. Así para entender la Declaración de París como un instrumento de Cooperación Internacional, sus implicaciones y principios se debe subrayar algunos aspectos importantes de su evolución, para posteriormente elaborar el análisis de ella, y desde la perspectiva de la cooperación española hacia los países de renta media.*

#### **A. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

La cooperación internacional como herramienta ha sido utilizada durante la mayor parte de la historia política del mundo, como actividad reconocida y característica del sistema de relaciones internacionales inició su desarrollo formal a partir de la Segunda Guerra Mundial. Es en esta época en particular donde se abren múltiples procesos innovadores a nivel político, económico y social, los cuales generan cambios trascendentales en el panorama internacional, que contribuyen a crear las condiciones y escenarios propicios para el posterior arranque de las primeras actividades del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD).

Particularmente el “Plan Marshall” o plan de reconstrucción europea diseñado por los Estados Unidos (el 12 de Julio, 1947) es conocido como uno de los eventos fundacionales de este SICD. No obstante, para que tanto el plan como el SICD fuera desarrollado, les antecedieron también toda una serie de eventos importantes en la historia mundial como lo fueron: la Conferencia de Bretton Woods, la creación del Sistema de las Naciones Unidas, el proceso de descolonización, y el surgimiento de la Guerra Fría.

Todos estos eventos incidiendo en el sistema internacional, sus nuevas reglas, instituciones y propósitos, algunos de los cuales hasta el día hoy se mantienen. Al

respecto, la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas mejor conocida como la Conferencia de Bretton Woods<sup>1</sup> que se llevó a cabo entre el 1º y el 22 de julio de 1944, tuvo el propósito de establecer las nuevas reglas para las relaciones comerciales y financieras internacionales.

También la Organización de las Naciones Unidas (ONU) movió sus primeros pasos a mediados de la década de 1940. La idea general fue elaborada en la Conferencia de Teherán, celebrada 1943, la cual en su etapa posterior fue presentada por la Conferencia de Dumbarton Oaks en Estados Unidos (Washington DC), en donde los representantes de Estados Unidos, Reino Unido, Francia, China y Unión Soviética se reunieron entre agosto y octubre de 1944 para delinear el fin de la II Guerra Mundial, al mismo tiempo que esbozaban los propósitos generales y las modalidades operativas de la organización. De hecho, la actual organización internacional refleja parcialmente las conclusiones de esta situación, ya que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (que tienen poder de veto en cualquier resolución de la ONU) son dichos Estados, o sus sucesores.

Fue así que el 25 de abril de 1945 se celebró la primera Conferencia de las Naciones Unidas en San Francisco, Estados Unidos, mientras que el 26 de junio del mismo año las 51 naciones participantes firmaron la Carta de las Naciones Unidas. Siendo que la ONU comenzó a operar después de la ratificación de la Carta por parte de la mayoría de sus miembros. Estableciéndose el 24 de octubre de 1945 como fecha oficial de su fundación y celebrándose el primer período de sesiones de la Asamblea General en enero de 1946 en Londres, Inglaterra.

Debido a las fuerzas internacionales y a los intereses de esta época fue entonces que se consiguió en ese momento darle más formalidad al proceso de consolidación del SICD. Justamente la Carta Constitutiva de la ONU, recoge de forma explícita: “Realizar cooperación internacional es la solución a los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (...) los pueblos de las Naciones Unidas están resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de

---

<sup>1</sup>Su nombre es debido a que se llevó a cabo en el complejo hotelero de Bretton Woods en Estados Unidos (New Hampshire).

vida, dentro de un concepto más amplio de libertad...” (Carta de las Naciones Unidas 1945; Párrafo 3).

En los años posteriores, se crearon las primeras agencias especializadas. Entre ellas, además del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1945, se encuentran también la Organización Internacional del Trabajo (que aunque fue creada en 1919 y se integró para este momento en el sistema ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO - 1946), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO - 1946), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF - 1946), la Organización Mundial de la Salud (OMS - 1948), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR - 1951), etc. Además, en 1948, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) activó un Fondo especial para el desarrollo, con las aportaciones de 54 países miembros.

De esta forma, desde su creación la ONU se caracterizó por ser una organización de gobierno global, que sucede idealmente a la Sociedad de Naciones<sup>2</sup>. Orientándose a facilitar la cooperación a través de ella misma y entre los países asociados, en asuntos tan diversos como la salvaguardia del derecho internacional, la promoción y la tutela de los derechos humanos, la preservación de la paz y la seguridad internacional, el fomento del desarrollo económico y social, y la erogación de asistencia humanitaria a las poblaciones que la necesitan, sean desplazados por guerra, o afectados por otros desastres.

En esta misma época, otro de los eventos más importantes que incidieron en el desarrollo de la cooperación internacional al desarrollo fue el proceso de descolonización. El cual empezó en Asia en la segunda mitad de la década de 1940, con la aparición de los primeros países independientes, como Filipinas (1946), India y Pakistán (1947), Birmania (1948) e Indonesia (1949). En la práctica, entre los años 1945 y 1966 accedieron a la independencia 54 países, todos ellos pertenecientes a la geografía del llamado Tercer Mundo. Aunque con algunas excepciones, las antiguas potencias coloniales, debilitadas por los esfuerzos económicos y la destrucción

---

<sup>2</sup> La Sociedad de Naciones (SDN) fue un organismo internacional, creado por el Tratado de Versalles el 28 de junio de 1919. Se proponía establecer las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales después de la Primera Guerra Mundial. No obstante, la SDN fue disuelta el 18 de abril de 1946, siendo sucedida por la ONU.

causadas por la Segunda Guerra Mundial y comprometidas con el crecimiento de las economías nacionales, decidieron reconocer de forma voluntaria la independencia a sus colonias, intentando mantener por otros medios como la cooperación internacional y el comercio una fuerte dependencia cultural, económica y comercial de estos nuevos países.

Según Unceta & Yoldi (2000; 19) La descolonización modificó el carácter de las relaciones entre las antiguas metrópolis y los nuevos países independientes. Los fuertes vínculos (...) existentes entre ambas partes necesitarían encontrar acomodo en la nueva realidad política y administrativa surgida tras la segunda guerra mundial. Por un lado, las antiguas metrópolis seguían teniendo importantes intereses en sus ex-colonias. Mientras, los países recién independizados necesitaban asistencia financiera y técnica para sus propios planes de desarrollo. La cooperación internacional vendría a convertirse así en un instrumento de utilidad e interés desde ambos puntos de vista, y los Ministerios de Cooperación externa acabarían sustituyendo a los antiguos Ministerios de Colonias.

Por último, luego de la II Guerra Mundial (1945) se originó la división del mundo en dos bloques política y económicamente antagónicos y empezó la Guerra Fría. Este último, siendo un periodo de confrontación ideológica entre los países del Oeste (bloque capitalista) y del Este (bloque comunista); liderado por las superpotencias de la época: Estados Unidos y la Unión Soviética. Contraposición, que terminó con la caída de la Unión Soviética y la disolución del bloque comunista, se dio también a nivel tecnológico, militar e informativo. Desde el punto de vista militar, los dos bloques crearon las alianzas conocidas como la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), en 1948, y el Pacto de Varsovia, en 1955.

En este contexto, tanto los países de África y Asia, que estaban saliendo de la colonización de las potencias “occidentales y capitalistas”, como también los países de América Latina, empezaron a tener una importancia geopolítica creciente como áreas de influencia de los dos bloques. Por ende, aumentó considerablemente la importancia reconocida por las dos superpotencias a las relaciones con estas zonas del mundo. “La cooperación al desarrollo tendría también, desde esa óptica, una creciente importancia como instrumento político, lo que le daría un mayor protagonismo en la esfera internacional. (...) Este y Oeste, y se comenzarían a desarrollar políticas orientadas a canalizar recursos financieros y asistencia técnica en el marco de programas de

cooperación, además de importantes paquetes de ayuda militar” (Unceta & Yoldi 2000; 17)

Con estos antecedentes se explica la aparición de lo que según muchos investigadores,<sup>3</sup> representa probablemente el más importante programa de cooperación internacional al desarrollo de la historia reciente: El Plan Marshall (o European Recovery Program) siendo que este fue el principal instrumento de los Estados Unidos para lograr distintos objetivos al mismo tiempo. Entre ellos: apoyar la reconstrucción de los países de Europa occidental arrasados por la Segunda Guerra Mundial, consolidar su hegemonía política y comercial en la región, y contener el posible avance de la influencia soviética.

El Plan Marshall se ejecutó entre 1947 y 1951, con una inversión de unos 17.000 mil millones de dólares de la época. Mientras que sus recursos fueron invertidos en los siguientes rubros principales: 26% en materias primas y productos semi-manufacturados; 25% en comida y fertilizantes; 15% en maquinaria, vehículos y equipamiento; 12% en combustible; 22% en otros ítems.

Según George Marshall, Secretario de Estado de Estados Unidos y responsable del Plan,

(...) para los próximos 3 o 4 años, las necesidades que tiene Europa de alimento extranjero y otros productos esenciales, principalmente de América, son mucho más elevadas que su actual capacidad de pagar, y necesita una sustancial ayuda adicional para evitar un deterioro económico, social y político que podría llegar hasta un punto muy grave. Nuestra política no está dirigida hacia ningún país o doctrina, sino contra el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos. Su objetivo debería ser el revivir de una economía dinámica en el mundo, capaz de permitir la emergencia de condiciones políticas y sociales en las cuales puedan existir instituciones libres y democráticas (discurso en la Universidad de Harvard, junio de 1947). Citado en (Tassara 2010; 7)

Posterior a eso, en 1948 nació la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), con la participación de 15 países europeos y de Turquía. La cual más tarde se transformará en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sus finalidades principales eran las de aprovechar mejor la ayuda del Plan Marshall, de promover la cooperación económica en la región, y a largo plazo diseñar las directrices de la ayuda oficial al desarrollo de los países que la

---

<sup>3</sup> Manuel Gómez Galán, José Antonio Sanahuja, Carlos Tassara, y Erick Román Sánchez, entre otros.

componen. Al cierre del plan, en 1951, se creó también la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que dio inicio al lento proceso de integración europea y sentó las bases para la posterior creación de Comunidad Económica Europea (1958) y de la Unión Europea (1992).

Así desde finales de la Segunda Guerra Mundial fue creándose un sistema institucional capaz de gestionar los flujos financieros y los recursos que poco a poco iban a ser transferidos desde los países industrializados a los países “subdesarrollados”<sup>4</sup>. Y ya para la década de los cincuenta, este sistema se iría perfilando mejor, para consolidarse en la década de los setenta.

### **1. DECADA DE 1950**

La década de los cincuentas va a ser caracterizada como una época en donde la cooperación al desarrollo, todavía incipiente, fue logrando una creciente legitimación política y social gracias a varias razones:

1. El clima político y social de la época de post-guerras propiciaba que las ideas solidaristas, democráticas, de derechos humanos y humanitarias ganaran terreno rápidamente<sup>5</sup>.
2. Las ideas económicas dominantes fueron surgidas desde los postulados desarrollistas, que habían venido evolucionando, y esto sirvió de fundamento para las diversas medidas políticas y económicas de desarrollo que complementaron la idea de la cooperación internacional como transferencia únicamente.

Además, el impulso de la cooperación al desarrollo acabaría concretándose tanto en la propia acción de los gobiernos como en la creación de numerosas Organizaciones No

---

<sup>4</sup> Este concepto ha sido objeto de muchas críticas, pues hace referencia al atraso de un país o región a determinados niveles (socioeconómicos, culturales) no muy claramente definidos. Por consiguiente, con el tiempo distintos órganos internacionales, principalmente vinculados a la ONU, han creado otros términos, para referirse sobre todo a países y no tanto al fenómeno en sí. Entre ellos: país menos desarrollado, país en vías de desarrollo o países emergentes, entre otras divisiones. En el caso de las relaciones bilaterales de cooperación, vale aclarar se hizo el cambio a la denominación: países socios, y a través de ello pretende mejorar los planteamientos de equidad en este tipo de relaciones

<sup>5</sup> Debido a la imagen cercana de los crímenes atroces vividos tras la I y II Guerra Mundial, el holocausto nazi, genocidios, exterminios, y diferentes guerras en todo el mundo.

Gubernamentales (ONG´ s). Éstas, al definirse a sí mismas como instituciones independientes de los gobiernos, vendrían a poner en primer plano la necesidad de plantear los objetivos de la cooperación al margen de los intereses de los gobiernos, poniendo el énfasis en las necesidades de los destinatarios de aquélla como referencia principal. Surgiendo así la primera generación de ONG´ s dedicadas a promover la cooperación y la solidaridad en esta época.

Por otra parte, en la década de 1950 algunos de esos países que habían superado de medianamente el estar sometidos a colonias, encuentran la oportunidad de exponer sus necesidades económicas y sociales, mientras proponen a través del multilateralismo el establecimiento de nuevos equilibrios. La Conferencia Afroasiática de Bandung (1955) fue sin duda el primer acontecimiento importante en esta dirección, y el que marcaría el inicio de la cooperación entre los países menos favorecidos, dirigida a plantear conjuntamente sus reivindicaciones en la esfera internacional. Bandung sería, además, el origen del posterior Movimiento de Países No Alineados o “G77”.

El “nuevo orden internacional”, aunque sin posiciones conceptualmente claras sobre lo que debía ser, sí tenía como objetivo primordial modificar las estructuras del sistema internacional, favorecer la equidad de recursos y las posibilidades de desarrollo de todos los países, especialmente aquellos que por diversas circunstancias se encontraban en posiciones más desfavorables. Este enfoque autocrítico del desarrollo fue importante pues generó sensibilidad sobre el hecho de que para alcanzar una verdadera paz en el mundo era necesario reforzar acciones que disminuyeran el estado de pobreza, y por tanto se habla en esta época también del concepto de interdependencia entre las naciones desarrolladas y las “sub-desarrolladas”.

Además, durante la década uno de los aspectos más comúnmente resaltados fue la situación de los países considerados pobres, en los que se entendía era la ausencia de capitales y tecnología suficientes, lo que evitaba que los mismos pudieran emprender el proceso de modernización. De ahí que la transferencia de recursos financieros y tecnológicos provenientes del exterior, especialmente de los países ricos, constituyera una parte central de las propuestas. Hay que recordar que tradicionalmente, la financiación proveniente del exterior había descansado en las inversiones o préstamos provenientes de empresas o bancos extranjeros, por consiguiente las nuevas transferencias realmente eran una novedad en la cooperación.

Bandung marcó también el inicio de las reivindicaciones de los países del Sur sobre las condiciones del comercio mundial. La presencia del “Tercer Mundo” en la esfera política internacional se convirtió en un hecho, y fruto de la misma, dichos países lograron que las Naciones Unidas convocaran a la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

## **2. DÉCADAS DE 1960 Y 1970**

Los sesentas iniciaron con una perspectiva más integral del desarrollo y el concepto de cooperación se volvió más amplio. La Asamblea General de las Naciones Unidas proclama la década como la “Década de desarrollo”, haciéndolo con el objetivo de que al final de la ella los países en desarrollo crecieran al 5% anual y recomendando por primera vez la dedicación del 1% del PIB de los países desarrollados para financiar este desarrollo (0,7% en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y 0,3% en Inversión Extrajera Directa (IED). Esto debido a que la brecha entre ricos y pobres ya era muy evidente<sup>6</sup>.

En materia de AOD ya para esta época existían dos modalidades de cooperación claramente definidas: asistencia financiera (reembolsable) y asistencia técnica (no reembolsable). Esta última consistiendo en la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos para ejecutar proyectos de desarrollo económico y social, por medio de becas, expertos, pasantías y/o equipos. No obstante, quedando muy condicionadas a la oferta de las instancias cooperantes.

Desde el punto de vista temático, en la cooperación internacional de la época todavía no había prioridades formalmente definidas. Si bien es cierto estaban muy vigilantes ante el fenómeno del desarrollo, no había claridad de cual foco temático o conceptual contribuiría en forma más rápida a dicho proceso. Básicamente, la cooperación internacional era una herramienta orientada a iniciar y fortalecer las relaciones entre países. El cooperante, siempre un foráneo brindaba un apoyo completamente asistencial.

Otro elemento importante en la década de 1970 fue el establecimiento de las oficinas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en diversos

---

<sup>6</sup> Para 1960 según el Informe de Desarrollo Humano, el 20% más rico del mundo, recibía 30 veces más que el 20% más pobre del mundo

países. Estas instancias con su respectivo Representante Residente y el Gobierno Central preparaban las solicitudes de ayuda, establecían el marco de la cooperación y cualquier otra solicitud. Además se obligaba a que estas ayudas estuvieran contempladas dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Obligando así a las instancias estatales a trabajar sobre planes y programas que organizan el panorama de ayuda externa.

Asimismo, y como se mencionó anteriormente gracias a la organización de los países del “tercer mundo”, en 1964 se celebró la conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD I)<sup>7</sup>. Esta primera conferencia es muy importante en desarrollos futuros pues los países en desarrollo que asistieron asumieron una posición de conglomerado y se adoptó una representación colectiva en el llamado “Grupo 77” o G77, el cual hasta el momento funciona como el vocero de los países del tercer mundo.

A pesar de todos estos esfuerzos, los periodos subsiguiente el comportamiento de las fuentes cooperantes bilaterales siguió siendo “matriarcal”, en donde los cooperantes determinaban cuales problemas tenía un país y ellos mismos ofrecían la solución, llegando algunas veces a promover un mismo proyecto en varios países. Esto último puede ser explicado con el hecho de que la experiencia como donante y receptor era muy incipiente; no había estructuras especializadas y era más sencillo asumir que los usuarios de la cooperación eran países similares, que compartían los mismos problemas y a los cuales se les podía dar soluciones iguales.

No obstante, dado los pocos avances en la década de 1960 respecto del desarrollo y a la AOD, la siguiente década (1970) de nuevo la Asamblea General de Naciones Unidas hace un esfuerzo adicional y declara la “segunda década del desarrollo” con los mismos objetivos de la primera década, sin embargo a lo largo de la misma sólo cumplirían la meta Suecia, Noruega, Holanda y Dinamarca.

Por su parte, en términos ambientales la década de los setentas marcó un hito importante en la cooperación internacional ya que en 1972 se celebró la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano o Cumbre de Estocolmo.

---

<sup>7</sup> Esta organización creada en 1964 es el punto focal de la las Naciones Unidas para el tratamiento integral de las cuestiones de desarrollo en las áreas de comercio, finanzas, inversiones y tecnología. Fue creada por la Asamblea General con el objetivo de coadyuvar a la integración de los países en desarrollo en la economía mundial dentro de un marco propicio para el desarrollo.

Esta se realizó en Suecia, por iniciativa de ese país nórdico y en ella participaron los países desarrollados, con excepción de la Unión Soviética y la mayoría de sus aliados. Durante esta reunión se emitió una declaración con 26 principios y un plan de acción con 109 recomendaciones, los cuales “formaron el primer cuerpo de una legislación blanda”, a su vez que “fue el evento que convirtió el medio ambiente en un tema de relevancia internacional”, todo esto bajo la coordinación de una nueva agencia del sistema multilateral: el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En los últimos años de la década de 1970 y como consecuencia de la recesión económica mundial, se dio un retroceso en las políticas de ayuda del norte. Esto hizo que los países desarrollados comprendieran que en realidad la cooperación internacional también podía ser un instrumento de su política de relaciones comerciales con otros países.

### **3. DÉCADAS DE 1980 Y 1990 EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Estas dos décadas son especialmente importantes en el desarrollo de la AOD pues la efectividad de la ayuda fue fuertemente cuestionada. Ejemplo de ello en 1980 la Comisión Brandt<sup>8</sup> casi por primera vez proporcionó un informe con las diferencias drásticas en los niveles de vida entre el Norte-Sur. Y abogó por un relanzamiento de la cooperación en todos los campos económicos y sociales relacionados con el desarrollo, además de una ampliación de las fuentes de recursos financieros canalizados hacia el tercer mundo.

A nivel político, el elemento más importante que caracterizó este periodo sin duda fue el progresivo debilitamiento de la Unión Soviética y de los países comunistas, con ello, la finalización de la confrontación entre los dos bloques, Este y Oeste. Por supuesto, ante la debilidad del bloque comunista, empezó a cambiar notablemente el mapa de la geopolítica internacional. Por un lado, hizo disminuir el interés estratégico de los países industrializados hacia los países en desarrollo, que en su mayoría eran muy sensibles a los planteamientos políticos y a la ayuda económica de la Unión Soviética y de los países socialistas. Por el otro, modificó radicalmente la agenda

---

<sup>8</sup> La Comisión Brandt es una comisión Independiente, primera presidida por Willy Brandt (el ex canciller alemán) en 1980, para examinar las cuestiones internacionales de desarrollo. El resultado de esta comisión fue un informe el cual proporcionaba una comprensión de las diferencias drásticas en el desarrollo económico, tanto para el hemisferio Sur del mundo y del Norte.

internacional sobre el desarrollo, ya que la “opción socialista” ya no era viable como modelo de sociedad alternativo, ni capaz de lograr un mejor bienestar de los pueblos de los países del Sur. Por ende, la sociedad y el “mercado” capitalista se consolidaron como única opción para el desarrollo de estos países durante décadas posteriores.

Por otra parte, en los ochenta y debido a la gran cantidad de deudas contraídas por los países en desarrollo en los dos decenios anteriores, la situación se empeoró perjudicando especialmente a los grupos sociales más débiles, “los cuales vieron no sólo disminuir drásticamente sus ingresos reales, sino que además sufrieron de manera más significativa el deterioro de los servicios públicos. Muchos países vieron como a lo largo de la década de 1980, su renta per cápita retrocedía hasta los niveles de 10 y hasta 15 años más atrás” (Unceta & Yoldi 2000; 73). Para muchos esta década será la “década perdida”, especialmente para América Latina y África Subsahariana.

A pesar de las múltiples desilusiones y dificultades anteriormente evidenciadas, también se reconoce este fue un periodo de gran efervescencia, en el cual la sociedad civil fue cada vez más protagonista de la cooperación internacional. En los años 80’s, las ONG de desarrollo aumentaron su influencia, al mismo tiempo que con sus enfoques novedosos e innovadores se fueron consolidando día tras día.

Es entonces, gracias al trabajo de algunas ONG, más los análisis del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que en esta época se orientó otras críticas, de tipo democrático y participativo a la cooperación internacional, las cuales posteriormente llegan a influir directamente en la Declaración de París. Entre ellas: el carácter vertical de la cooperación; la falta de diálogo y la escasa participación de los actores de la sociedad civil, la falta de apropiación de las actividades de cooperación por parte de los actores locales; la aplicación mecánica en los países del sur de los modelos de desarrollo que fueron exitosos en los países del norte; los altos costos de transacción de la cooperación; y la falta de coherencia entre políticas económicas y políticas de desarrollo (Tassara 2010).

Además, el CAD planteó la necesidad de que los donantes coordinen mejor la ayuda (entre ellos y con los países receptores), para que esta fuera enfocada hacia la implementación de políticas integradas (cuyas prioridades sean negociadas con los países receptores). Asimismo se emplearan mayores esfuerzos en lograr una mejor

valoración y selección de los proyectos de cooperación, además de la plena participación de sus beneficiarios en todas las fases de su identificación, formulación, realización, monitoreo y evaluación.

En este contexto, se establecieron las primeras mesas de donantes y grupos de consulta, apoyados entre otros por la Comisión Europea, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y se empezaron a tomar otras medidas para aumentar la efectividad de la ayuda al desarrollo.

A pesar de las graves dificultades económicas, la década de 1990 estuvo caracterizada también por una gran actividad de las Naciones Unidas. De esta forma es cómo los gobiernos y las agencias oficiales aceptan (parcial o totalmente) enfoques innovadores planteados por las ONG, el CAD y otros actores que tenían influencia sobre los temas y procesos. Entre estas, quizá de las más importantes fue la actuación del CAD en 1996 cuando la OCDE aprobó el documento “Dando forma al siglo XXI: La contribución de la cooperación al desarrollo”, el cual planteaba la lucha contra la pobreza como el objetivo principal de la cooperación y prefiguraba lo que posteriormente fueron conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Adicional a ello, los cambios en los paradigmas contribuyen a modificar también el panorama de los protagonistas, en este periodo van emergiendo nuevos actores, especialmente en lo referente a la cooperación descentralizada (administraciones locales); la responsabilidad social empresarial; la cooperación al desarrollo con participación empresarial; la investigación acción y la formación superior (universidades y centros de investigación).

#### **4. NUEVO MILENIO**

A partir del 2000, en la cooperación internacional soplan vientos frescos y se hacen importantes esfuerzos en redefinir su accionar, tanto en términos de cantidad como en calidad. En setiembre del 2000 la Asamblea General de Naciones Unidas celebra su reunión número 55, mejor conocida como la Cumbre del Milenio, en la cual se impulsa la iniciativa mundial hasta el momento más ambiciosa por renovar e impulsar la agenda de desarrollo, siendo firmada por los 189 Estados Miembros.

En ella, se describe la agenda política internacional de inicios del siglo XXI, definiéndose cuatro campos programáticos de acción (1. La Paz, la seguridad y el desarme; 2. El desarrollo y la erradicación de la pobreza; 3. La protección de nuestro entorno común; y 4. Los Derechos Humanos, la Democracia y el buen gobierno) que sientan la base con la que se creó la agenda de implementación de la **Declaración del Milenio** y en la cual se recogen los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los cuales un año después se convierten en la agenda más importante en materia de cooperación al desarrollo por los próximos 15 años. Además en la Declaración del Milenio se agregan dos puntos muy importantes: la atención especial a África y sus necesidades especiales y el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

Los Objetivos del Milenio definidos por Naciones Unidas son: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2. Lograr la enseñanza primaria universal, 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, 4. Reducir la mortalidad infantil, 5. Mejorar la salud materna, 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, 7. Garantizar el sustento del medio ambiente y 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Estos a su vez se desglosan en 18 metas concretas y susceptibles a ser evaluadas mediante 48 indicadores. Así la erradicación de la pobreza es el marco general de los objetivos, sin pretender esto dar una visión global del desarrollo humano.

La formulación e instrumentación de los ODM marcaron un antes y un después en el mundo de la cooperación internacional, tanto por la amplitud de su convocatoria como a la naturaleza de las herramientas concretas que sirvieron como eje articulador de este esfuerzo global. Se trata de una agenda global positiva en el sentido de que permitió a Naciones Unidas recuperar su centralidad, al ser un conjunto de metas claras, verificables y cuantificables cronológicamente. Su número reducido, su carácter concreto y puntual convirtió a los ODM en un punto focal capaz de movilizar las voluntades de un inusualmente amplio y diverso universo de actores, además del hecho mismo de elevar la visibilidad global de temas y problemas que, habían perdido centralidad en el debate internacional.

Asimismo estos objetivos y las posteriores conferencias para lograr su financiación proveyeron un lenguaje común integrado por definiciones, indicadores y metas compartidas. Al tiempo que contribuyeron en alguna medida a fortalecer las capacidades institucionales de los países en desarrollo, particularmente en el ámbito

de la recolección y sistematización de datos estadísticos nacionales comparables internacionalmente.

La primera de estas cumbres con el objetivo de llevar a cabo los compromisos suscritos por la comunidad internacional a través de los ODM, fue en el 2002 en la Conferencia de Naciones Unidas sobre la financiación para el Desarrollo, la cual logró firmar el **Consenso de Monterrey** que identificaba un marco de responsabilidad mutua entre los países desarrollados y los países en desarrollo capaces de lograr los ODM y el desarrollo inclusivo. A los primeros les reclama el suministro de mejor ayuda y de mejor calidad, así como una mejora del acceso a los mercados para los países en desarrollo y la supresión de sus limitaciones a la oferta; y a los segundos se les exhorta a mejorar las políticas y la gestión de sus gobiernos, especialmente lo que se refiere a políticas sociales y de desarrollo.

El Consenso de Monterrey para algunos podría ser una redefinición del Consenso de Washington con la significativa diferencia que no sólo las instituciones del Bretton Woods definieron los temas económicos; al contrario, el Consenso de Monterrey si tuvo una amplia participación de actores incluyendo a todos los países miembros de Naciones Unidas. Además hubo un espíritu por buscar acuerdos entre los contrastes Norte-Sur, y un cambio notable en el desarrollo de los temas sobre el funcionamiento de la economía mundial, incluyéndose asuntos nacionales e internacionales.

Monterrey contiene en particular, los elementos esenciales de la agenda que habían venido reclamando los países en desarrollo durante el siglo anterior: las barreras y subsidios que distorsionan el comercio; la aplicación indebida de medidas anti-dumping y de las normas técnicas; la liberalización inadecuada por parte de los países industrializados, las importaciones intensivas en mano de obra barata; las crestas arancelarias; la migración laboral; y los problemas que presenta el acuerdo sobre propiedad intelectual en áreas críticas. Según José Antonio Ocampo, un importante economista y politólogo colombiano, en esta reunión “se sintetizó la esencia de lo que debería ser una verdadera "Ronda de Desarrollo" de la Organización Mundial de Comercio” (Ocampo 2002).

Además, en el Consenso de Monterrey el tema que concentró más atención por parte de los medios fue los compromisos de los países industrializados en materia de Asistencia Oficial al Desarrollo. Y aunque en esta materia los logros fueron

importantes, aún no resuelven el tema de financiación al desarrollo. Los compromisos adquiridos implican, en particular, un quiebre en las tendencias adversas que había manifestado dicha asistencia por más de un decenio. La declaración misma consagró nuevamente las metas ya acordadas del 0.7% del Producto Interno Bruto (PIB) de los países industrializados, de los cuales entre 0.15 y 0.20% se debe destinar a los países menos adelantados. Con ello, el Consenso de Monterrey recoge de forma razonablemente exhaustiva aspectos cruciales para la financiación para el desarrollo, tanto sus aspectos estructurales como el aumento de la ayuda oficial al desarrollo.

Sin embargo, para lograr la consecución de los ODM en el sistema internacional de cooperación estaba claro que no sería suficiente sólo contar con más ayuda sino con la utilización de la misma de manera más eficiente que en el pasado. Era también necesario tomar medidas que optimizaran la ayuda y aseguraran mejores resultados. El sistema que históricamente se había estado utilizando había tenido enfoques inadecuados y muchas diferencias de planteamiento entre los donantes que afectaban la eficacia de la ayuda.

Sobre esta propuesta, en febrero del 2003, el CAD-OCDE, sus grupos de estudio y los Bancos Mundiales de Desarrollo iniciaron otras iniciativas con el fin de desarrollar mejor el tema de la eficacia de la ayuda<sup>9</sup>, que aunque había sido nombrado en otras ocasiones todavía carecía de definición y parámetros. De esta forma, se compone todo un proceso que da inicio formalmente con la organización del primer **Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma**. El tema de este primer foro se centrará en el concepto de armonización y en cómo un esfuerzo internacional por armonizar “políticas, procedimientos y prácticas en torno a sistemas fortalecidos de los países asociados” (Declaración de Roma sobre Armonización 2003)<sup>10</sup>, beneficiaría la eficacia de la asistencia para el desarrollo y la contribución a alcanzar los ODM.

A este foro se le llama de alto nivel ya que estuvieron representados casi 30 países asociados, 24 países donantes y 23 Instituciones Internacionales, mayoritariamente

---

<sup>9</sup> DAC Recommendations on Untying ODA to the Least Developed Countries

<sup>10</sup> Nueva conceptualización a los países receptores de cooperación, de aquí en adelante llamado países asociados. Explicando esto el cambio de paradigma en el cual tanto el país donante como el país asociado es responsable de la eficacia de la ayuda oficial y el desarrollo de las poblaciones atendidas gracias a este instrumento.

<sup>10</sup> Definitivamente el cambio en la conceptualización es importantes pues se usa el vocablo “socio” para designar a lo que hasta entonces se había considerado como países receptores de cooperación. El término socio es lo más cercano al término “partner”, utilizado en inglés y francés, y significa algo más que socio: significa también compañero, amigo, pareja o alguien que se le tiene confianza.

líderes de los más importantes Bancos de Desarrollo. Su importancia radica en que desde la comunidad de donantes se reconoce que hay cuestiones en el funcionamiento de la cooperación internacional que requieren medidas urgentes, coordinadas y sostenidas. Se menciona por ejemplo “el elevado número y la gran variedad de requisitos y procedimientos exigidos por los donantes para la preparación, prestación y seguimiento de asistencia para el desarrollo reducen la limitada capacidad de los países asociados y les ocasionan costos de transacción improductivos” (Declaración de Roma sobre Armonización 2003).

Los donantes proponen mejoras para asegurar que los esfuerzos de armonización se adapten al contexto del país y que la asistencia este alineada con las prioridades de desarrollo del beneficiario. Entre estos esfuerzos, plantean: analizar e identificar formas de adaptar los procedimientos, las prácticas y las políticas de las instituciones; e implementar los principios de buenas prácticas, incluyendo reducir misiones, racionalizar condicionalidad, y simplificar documentación. Por otra parte, invitan a los países asociados a asumir mayor liderazgo en la coordinación de la AOD, emprender las reformas necesarias para mejorar los sistemas nacionales, desarrollar planes nacionales integrales y asegurar la participación de la sociedad civil y sector privado.

Así, la armonización se refleja en el trabajo analítico conjunto, en la preparación de estrategias de asistencia y marcos orientados a resultados comunes para un país y en el estudio conjunto de la ejecución. Hay que recordar además que si bien la Declaración de Roma para la Armonización y las diversas reuniones preparatorias son un esfuerzo de un grupo de donantes y organismos multilaterales, estas nacen tras diversas críticas y demandas generadas durante años por los países asociados, entre ellas el amplio acuerdo internacional plasmado en el Consenso de Monterrey.

Posterior a esta conferencia y mientras tanto algunos de los donantes solicitaban cada vez más su asistencia en esfuerzos coordinados para apoyar las prioridades del respectivo país. Se generaron otras acciones de los donantes que vale la pena mencionar, pues fueron el seguimiento que vino a favorecer la aplicación de las declaraciones ya firmadas y de otras más ambiciosas que se dieron años posteriores, entre ellas:

- En 2004, la Comisión Europea propuso el desarrollo de un marco legal común entre los miembros de la UE para los procedimientos de implementación de la

ayuda, una programación multianual más coordinada y la realización de trabajo analítico.

- En febrero del 2004 se realizó en Marrakeck, Marruecos la Segunda Mesa Redonda sobre Mejoramiento en la Medición, Monitoreo y Gestión para Obtener Resultados en el Desarrollo, la cual ayudó posteriormente a formular los principios fundamentales para incrementar el impacto de la ayuda y agilizar el cumplimiento de los ODM. Esta mesa finalizó con un acuerdo sobre un grupo de principios esenciales compartidos por 22 países donantes.
- El grupo Nordic Plus<sup>11</sup> formuló un plan de acción conjunta para entregar asistencia más armonizada en todos los países donde colaboran. En abril de 2004, el grupo firmó un memorando de acuerdo junto con Alemania, las Naciones Unidas y el Banco Mundial en el tema de lograr una asistencia más eficaz a través de la armonización.
- Por otra parte, en junio de 2004, las Naciones Unidas establecieron un proceso de programación armonizado entre sus organismos, con la finalidad de entregar una asistencia más eficaz de acuerdo con los procesos de planificación nacional y las prioridades reflejadas en las estrategias de lucha contra la pobreza de cada país y los enfoques sectoriales.

No obstante estos esfuerzos fueron importantes, pronto quedó claro que la armonización puede solucionar algunos problemas de la eficacia de la ayuda al desarrollo mejorando la coordinación de las intervenciones de los donantes, pero que para aumentar dicha eficacia también hay que abordar problemas aún más fundamentales, algunos de los cuales se incluyeron y abordaron mejor en la Declaración de París.

## **B. DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO Y SUS PRINCIPIOS**

Todos estos eventos antecedieron y lograron producir un gran avance para llegar al Segundo foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en París, el 2

---

<sup>11</sup> Nordic Plus (Nordic +) es un grupo de países donantes "afines" con un fuerte compromiso con la agenda de eficacia de la ayuda, y que han llegado a ser muy influyente en el desarrollo de foros de política. Los miembros (Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega, Suecia, el Reino Unido y los Países Bajos) operan en una sociedad informal, tratando de encontrar el mayor consenso en la forma de trabajo y las áreas de cooperación conjuntas.

de Marzo del 2005. El cual dio como resultado principal la **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (DP)** y la aprobación de una serie de principios que hasta la actualidad constituyen el marco central para la eficacia de la AOD.

De esta forma la Declaración de París es un acuerdo internacional (no vinculante) que establece compromisos globales por parte de los países donantes y receptores para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda con el objetivo de hacerla más eficaz y transparente. Al igual que el primer foro de alto nivel en Roma, esta es una iniciativa desde la comunidad de donantes, gobiernos e instituciones internacionales. No obstante, la declaración fue firmada por los ministros responsables de fomentar el desarrollo de 123 países, y por los directores de muchas organizaciones y agencias intergubernamentales. A la misma adhieren también la mayoría de las redes internacionales de ONG.

Los objetivos principales del documento son cuatro: aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo; adaptar las políticas a la situación específica de cada país; especificar indicadores, calendarios y metas a largo plazo; y monitorear y evaluar la realización de las actividades. (Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo 2005). En este marco, estableció cinco principios centrales que pretenden asegurar la calidad y la efectividad de la ayuda y 12 indicadores para medirla a escala nacional con supervisión internacional (véase anexo 1) generando una mayor presión para ponerlos en práctica antes del 2010. Estos principios son:

### **1. APROPIACIÓN:**

Este primer concepto, sin duda se incluye en París, debido a la importancia que tiene en la mejora de los procesos de gestión de la cooperación internacional. El mismo, fue tomado de las declaraciones anteriores en el tema y con el objetivo de renovar compromisos ya adquiridos.

Así, la “apropiación”<sup>12</sup> se ha reconocido como uno de los ingredientes básicos para asegurar el éxito de las operaciones al desarrollo. Se trata de una de las

---

<sup>12</sup> El concepto en inglés “Ownership”, y es importante pues hace referencia a un concepto legal muy discutido por Platón y Aristóteles, por el cual se determina quien tiene responsabilidades y derechos sobre la propiedad y posesiones. Asimismo, el concepto se volvió más adelante en el elemento clave del sistema socioeconómico capitalista. En este caso del desarrollo, y más específicamente la

principales respuestas al fracaso de anteriores experiencias, en las cuales la mera traslación de modelos de desarrollo de un país a otro y la imposición de determinadas estrategias de desarrollo por parte de la comunidad de donantes, fueron una de las causas del escaso éxito de la cooperación internacional y provocaron incluso retrocesos en términos de desarrollo. La apropiación de políticas y estrategias de desarrollo han sido una reivindicación histórica de los países socios y de la sociedad civil tanto del norte como del sur: en los cuales los países socios y sus poblaciones deben ser protagonistas de su propio desarrollo (esto último sin embargo no se incluye documento oficial).

Según la definición que se generó tras la DP, para lograr la apropiación, los países socios deben establecer sus propias estrategias de desarrollo operativas, y tener prioridades estratégicas claras vinculadas a un marco de gastos a medio plazo que permita verlas reflejadas en sus presupuestos anuales. Estas estrategias de desarrollo además deben tener un énfasis en la reducción de la pobreza, mejorar sus instituciones y abordar la corrupción. En ese sentido los países que reciben la ayuda deberían poder establecer sus prioridades de desarrollo, a través de instituciones fortalecidas en el ámbito local mientras coordinan la cooperación que reciben.

Sin embargo, aunque teóricamente el principio está bien planteado, para algunos críticos de la DP, el concepto aún sigue estando muy ligado a las antiguas formas de cooperación vertical, ya que los llamados planes y estrategias de desarrollo o reducción de la pobreza que hace cada país, en muchas ocasiones lo deben hacer con la presencia de los países donantes o las instituciones cooperantes, como ejemplo el trabajo con los bancos mundiales. Y de esta forma al contrario de fortalecer capacidades nacionales, estas instituciones donantes podrían influenciar o controlar incluso el diseño de los planes de desarrollo de los países socios.

El otro compromiso inscrito en la DP para los países socios con referencia a apropiación, es el de dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos en diálogo, incluyendo conversaciones con donantes, participación de la sociedad civil y sector privado. Mientras que, los donantes se comprometen en respetar ese liderazgo de los países socios y a reforzar su capacidad para ejercerlo. La meta planteada por la

---

cooperación al desarrollo, se trata del reconocimiento de los mismos pobladores y sus representantes como los responsables sobre las políticas y recursos que en ellos y sus territorios se invierte.

OCDE para este principio fue que como mínimo para el 2010, el 75% de los países socios tendrán estrategias de desarrollo operativas.

## **2. ALINEACIÓN:**

En el principio de alineación propuesto en la DP, los donantes coordinan y disponen su ayuda a las prioridades de los países en desarrollo y hacen el mejor empleo posible de los planes, políticas y sistemas de cada país. Esto se debe lograr utilizando los sistemas reforzados de los países socios, sus capacidades de desarrollo y de gestión de finanzas públicas (Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo 2005).

Además como respuesta a este principio, los donantes se comprometen al uso sistemas nacionales de aprovisionamiento, y a desvincular la ayuda. Haciendo que “los compromisos sean más previsibles y multianuales sobre los flujos de ayuda suministrados a los países socios”. Además de “vincular el financiamiento a un marco único de condiciones e indicadores derivados de la estrategia nacional”. (Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo 2005; 4)

Igual al principio de apropiación, la alineación supone avances importantes, pues propone de nuevo el concepto en el cual los países socios deben ser responsables de su desarrollo. No obstante, va más allá comprometiéndolo a los donantes a desligar la ayuda y a permitir que los países socios sean quienes la tutelen a lo interno. De esta manera, la alineación es un principio extensivo pero también inclusivo de nuevos conceptos, ya que no podría ponerse en práctica el principio de alineación sin la apropiación, y sin la apropiación el primero no tendría el sentido amplio que logró en la DP.

Asimismo, la alineación es importante pues invita a evitar la creación de estructuras paralelas para la gestión de la cooperación internacional, que puedan socavar las instituciones y capacidades de los países socios. Al mismo tiempo promueve la mejora de estas instituciones y capacidades. Sin embargo los donantes deberían ser cautos y preocuparse de no desplazar excesivamente las organizaciones de la sociedad civil como actores del sistema de la ayuda, ni tampoco favorecer el control gubernamental sobre el trabajo que hacen el sector no gubernamental. Pues

aunque las estrategias, instituciones y procedimientos con los gobiernos de los países socios son básicos, el alineamiento también debería incluir el principio de apropiación democrática y participación de la sociedad civil, e incluso alinear la cooperación internacional con sus agendas de desarrollo para lograr la eficacia no sólo de la ayuda sino del desarrollo.

Para clarificar esto, en la DP, el punto de referencia para medir si los flujos de ayuda están alineados con las prioridades nacionales es “si en 2010 el 85% de la ayuda de los donantes bilaterales se refiere a las actividades relacionadas con los presupuestos del sector gobierno, principalmente en enfoques basados en programas”. Sin embargo, no existe una medida de legitimidad social y política de que estas prioridades fueran de un compromiso considerado por los documentos estratégicos de reducción de la pobreza DELP (por sus siglas en inglés) y que incluya los intereses de la sociedad civil. Como ha sido, en algunos países en desarrollo los DELP han creado un espacio político para debates sociales sobre las prioridades de desarrollo, pero en muchos otros las consultas han sido superficiales.

Así la DP, dirige los programas de los donantes bilaterales en una mera relación centralizada y exclusiva de los actores estatales del Sur, actores que a menudo representan élites. Esto debido a que cuando se utilizan enfoques basados en programas gubernamentales, se favorece principalmente a los partidos gobernantes, que en contextos de recursos muy escasos, tenderán a dirigir estos fondos a través de sus defensores y grupos de interés. Por tanto la mayor crítica a la DP y a este principio en particular, es al hecho de que se debió incluir a otros actores en la gestión de la ayuda al desarrollo, los cuales sin duda han sido claves en promover la rendición de cuentas de sus gobiernos y en generar procesos de desarrollo más inclusivos.

Por otra parte, aunque en el tema de la desvinculación de la ayuda, fue un logro recogido tras las demandas de numerosos colectivos de la sociedad civil de los países en desarrollo, y era quizá uno de los asuntos más importantes a tratarse en la DP por su importancia para impulsar la ayuda eficaz y velar por el compromiso real de los donantes, la DP no contempló porcentajes de avance en la desvinculación de la ayuda ni en sus metas ni en indicadores para así verificar su cumplimiento. Con lo que el compromiso de reducir la ayuda ligada quedó bastante desdibujado.

### 3. ARMONIZACIÓN:

A través de la “Armonización” los firmantes de la Declaración de París, pretenden invitar a llevar a cabo acciones más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. De esta forma los países donantes coordinan, a implementan disposiciones comunes, simplifican los procedimientos, comparten información para evitar duplicaciones y acuerdan una mejor división del trabajo que realizan con los países en desarrollo. Además los donantes se comprometen a reforzar los incentivos para las conductas orientadas a la cooperación, suministrar una ayuda eficaz principalmente a los estados frágiles y a promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales.

Para ello se proponen poner en práctica planes de acción desarrollados como parte del Foro de Alto Nivel en Roma. Planificar y financiar programas conjuntos, reducir el número de las misiones de campo y de análisis de diagnóstico duplicadas y separadas, utilizar plenamente ventajas comparativas a escala sectorial y nacional, y trabajar juntos para armonizar procedimientos separados.

Para los países socios este principio es especialmente importante, pues reduciría muchos de los costos de transacción de la cooperación internacional. Lograr que los informes y reportes para la planificación, gestión, seguimiento y evaluación de la ayuda oficial al desarrollo sean los mismos que los gobiernos utilizan a lo interno para planificar, gestionar, y evaluar sus presupuesto nacionales, planes y políticas de desarrollo serviría tanto para reducir las cargas administrativas, como para aumentar capacidades y utilizar los recursos que en muchas ocasiones se utilizan para gestionar ayudas externas, sin que esta labor plantee un valor añadido para el país socio.

Se trata por consiguiente de un principio trascendental y con planteamientos ambiciosos, pero materializado en pocos compromisos concretos, y alejado todavía de una propuesta efectiva de división del trabajo. Esto se constata pues de todos los principios es el que menor desarrollo práctico ha tenido según los informes de seguimiento de la DP elaborados por la OCDE.

Ante ello, algunas de las críticas podrían estar dirigidas al hecho de que las reformas se basan en la suposición insostenible de que un número limitado de donantes, junto con asociaciones de países receptores y altos funcionarios por si solos pueden responder a la convergencia de los intereses de todos los actores importantes

del desarrollo de cualquier sociedad. Así, si bien es cierto la oferta de cooperantes ha sido amplia, diversa y desarticulada, pensar en armonizarla desde un único sector (gubernamental), crea importantes riesgos de limitar excesivamente la diversidad y el diálogo que logró crearse en el sistema de cooperación internacional a través del tiempo. Y es donde el principio queda muy limitado.

#### **4. GESTIÓN POR RESULTADOS:**

En lo que respecta al cuarto principio, la gestión por resultados propone una gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar la toma de decisiones. Se trata de una metodología de gestión y control pública diseñada hace más de cincuenta años por Peter Drucker, y que fue utilizada por mucho tiempo por compañías, hasta que fue modificada por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) quién la impulsó para administración pública y cooperación internacional. De esta forma, la gestión basada en resultados es una estrategia aplicable a todos los niveles y ámbitos de trabajo de las organizaciones que trabajan la AOD.

En el contexto de la DP, un nuevo elemento se añadió a la metodología de Gestión por Resultados, y fue el enfoque de desarrollo; por consiguiente en este marco la metodología a la que hace referencia la Declaración es diferente conceptualmente y la reconoceremos como: Gestión por Resultados de Desarrollo (o por sus siglas GpRD). En esta última, se establece criterios e indicadores para medir más cuestiones vinculadas con el proceso de ejecución de políticas de cooperación y desarrollo, que con los resultados mismos (en otras palabras, más con los medios, que con los fines). Además, gracias al aporte de la OCDE en la GpRD se incorporan conceptos como: colaboración, asociación, y los principios: apropiación, armonización y alineación dentro de la metodología.

Conceptualmente la GpRD se centra en una fuerte noción de causalidad. Se presupone que ciertos insumos y actividades conducen, de manera lógica, a determinados resultados. La relevancia de estos resultados sigue un orden creciente: y si se logrará medir lógicamente los resultados más básicos contribuyen al logro de resultados más complejos y, finalmente, a la obtención de ‘impacto’, que es el resultado de mayor alcance. El foco de atención de esta forma ya no se encuentra en

los insumos en sí (cuánto dinero se obtendrá o cuándo se puede gastar) sino en los resultados mensurables (¿qué se puede lograr con los fondos?) en todas las fases del proceso de desarrollo. Al mismo tiempo, la GpRD se centra en la entrega de información razonable que permita mejorar la toma de decisiones, mejorar la contabilidad pública y la transparencia (CoP-MfDR 2009; 5)

Ello implica realizar un seguimiento de los avances y de la gestión basándose en información certera, al mismo tiempo que la necesidad de contar con metas claras, concretas, mensurables, limitadas en número y con objetivos ligados al tiempo. De igual modo, estas metas deben expresarse en términos humanos, es decir, en términos de efectos directos al desarrollo. Por ello, la GpRD representa más que un simple método. Es una forma de pensar y actuar que se articula sobre un conjunto de herramientas prácticas tendientes a mejorar la gestión de las organizaciones. (Coordinadora ONG para el Desarrollo España 2009)

Precisamente, con la inclusión de este principio, los países socios se comprometen a utilizar la metodología GpRD con todas sus implicaciones; además de reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales. Asimismo, establecer marcos de reportes de supervisión orientados a resultados que sigan un número de indicadores de fácil gestión, y cuyos datos sean disponibles para los países donantes sin costes excesivos (DP, Indicador 11). Mientras, los donantes se comprometieron a vincular la programación y los recursos con los resultados. Alineándolos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios y armonizar sus requerimientos de supervisión e informes con los países socios.

La complejidad y los requisitos que plantea la instrumentación de este modelo, va más allá de una simple aplicación de una nueva técnica presupuestaria. Pues según Pedro Makon, la aplicación de la nueva metodología, implica “una modificación sustantiva e integral del funcionamiento administrativo de cualquier país”. Por ejemplo se plantean una serie de requisitos técnicos-administrativos, que se acompañan con redefiniciones de los poderes legislativos, y de los órganos de control, además de un cambio en el comportamiento de determinados actores (sociedad civil, clase dirigente y burocracia) (Makon 2007).

Esto demuestra claramente que la introducción de la gestión por resultados es un proceso complejo y de larga maduración. Además que su aplicación incluye una amplia cooperación técnica en el tema, así como trabajo y recursos en muchas de las instituciones de los países socios. Así, los países receptores que pretendan iniciar su aplicación deben ser muy celosos y analíticos sobre las ventajas y desventajas que traería el cambio en sus modelos de administración pública. Incluso ponderándose con los demás principios y el hecho de que los países socios deben hacer efectiva su responsabilidad de ser protagonistas de su propio desarrollo, por tanto son quienes deben valorar y decidir la puesta en práctica o no de esta metodología propuesta para la gestión de la AOD.

## **5. RESPONSABILIDAD MUTUA:**

En el último principio propuesto en París se hace referencia a que los donantes y los países en desarrollo son solidariamente responsables de los resultados que logran, no sólo entre sí, sino también frente a sus órganos legislativos y a la población. Según la DP “una de las mayores prioridades para países socios y donantes es ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo”. También la responsabilidad mutua es “una manera de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo”. (Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo 2005; 9)

Además, la Declaración de París reconoce la importancia de la responsabilidad mutua como objetivo inclusivo para “evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales y cada vez más objetivos, los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los Compromisos de Cooperación” (Objetivo 8). De esta forma, es una invitación a evaluar por completo el sistema de gestión de la AOD.

De los cinco principios es el que menor desarrollo teórico ha tenido, es además el más general en el sentido de que intenta resumir el propósito de la Declaración de París pero sin tener indicadores claros. Responsabilidad Mutua significa grandes avances en la mejora de la gestión de la cooperación internacional, reconociendo que esta significa que los donantes y los gobiernos de los países asociados son

responsables no sólo ante sus respectivos públicos por el uso de los recursos que se emplean para lograr resultados, sino que deben rendirse cuentas el uno al otro en pos de una mejor gestión de la ayuda. Además, significa crear y reforzar la confianza y la comprensión, incluir valores comunes, profundizar en nuevas responsabilidades.

No obstante, por la misma amplitud y vaguedad, la Responsabilidad Mutua ha sido el principio en el que se han registrado menos avances y respecto del cual se consignó menos información en las evaluaciones. Esto puede indicar que los mecanismos destinados a garantizar la Responsabilidad Mutua están menos avanzados y son de desarrollo más lento que la labor en otras áreas. En algunas evaluaciones lo que se ha argumentado es que este compromiso era más difícil de entender que otros, pero es probable que, en muchos casos haya influido también el hecho de que se trata de un tema espinoso.

### **C. CRÍTICAS A LA DECLARACIÓN DE PARÍS**

Además de las críticas individuales a la estos principios, también ha habido otras críticas generales a la DP y a su desarrollo, quizá la más amplia y recurrente la no inclusión de las organizaciones de la sociedad civil que habían venido haciendo una labor muy importante en la gestión de la cooperación internacional. Estas organizaciones sostienen que desde el momento de la discusión hasta la firma de la DP fueron excluidas o relegadas. Para ellas, la legitimidad de la declaración está en dudas, por haber sido creada en el seno del CAD de la OCDE (club exclusivo de los países donantes, que representa para mucho el máximo de asimetría, desigualdad, discrecionalidad y carácter voluntario), y por otro lado la exclusión de tantos otros actores relevantes para el desarrollo.

Así, las críticas incluyen el ser una declaración con una visión reduccionista y estatocéntrica, en donde los gobiernos y sus instituciones parecen ser los únicos responsables del desarrollo. Desconocer los esfuerzos de la sociedad civil por complementar, pero también a veces desafiar las direcciones de la política estatal. Socavar el apoyo de la ayuda autónoma, muy sensible a actores de la sociedad civil. Desalentar el papel de la sociedad civil y el desarrollo de organizaciones como: cooperativas, sindicatos, organizaciones de mujeres, o las instalaciones locales de

salud y educación que respondan a las necesidades locales, etc. (Coordinadora Galega de ONG 2010).

Igualmente, el hecho de no haber incluido a la sociedad civil en el proceso de negociación de la DP, devaluó la importancia crítica de las comunidades de los pobres y marginados representados en algunas ONG's, y en su papel en la organización de los conocimientos, los cuales muchos de ellos respondían mejor a las realidades locales de países en desarrollo. Además que tampoco la DP llamará la atención a los países socios por promover una participación real y efectiva de la ciudadanía en el proceso de formulación de prioridades de desarrollo y en el seguimiento de las estrategias de desarrollo propuestas.

Otra de las críticas más importantes es la ausencia de enfoque de desarrollo que incluyese una atención especial a los derechos humanos, a la sostenibilidad ambiental y al tema de género. Principalmente las ONG's de mujeres mencionan que la DP es ciega al tema de género<sup>13</sup>; para estas, en general hay preocupación pues no se incluyen indicadores de equidad, los instrumentos propuestos no son sensibles al tema, no se menciona incluir algún tipo de financiación con sensibilidad a la equidad, etc. (Alemany, Craviotto, & Hopenhaym 2008) Además, de las seis organizaciones sociales miembros del Grupo Asesor de la Sociedad Civil para la DP y la eficacia de la ayuda, no hay ninguna que trabaje el tema de equidad de género y por esta razón las lagunas en el tema.

Por otra parte José Antonio Sanahuja, conocido especialista en cooperación al desarrollo crítica entre otras cosas el hecho que la DP no rechaza por completo las prácticas de condicionalidad y ayuda ligada. Para él existe una fuerte tensión entre condicionalidad y mutua rendición de cuentas. Indica que el hecho mismo de la corresponsabilidad y la rendición de cuentas, a pesar de ser un paso positivo, no hace abstracción de la relación esencialmente asimétrica que existe entre donantes y receptores. A propósito de ello menciona:

---

<sup>13</sup> Se incluye únicamente en el párrafo 42 de la DP una alusión indirecta al tema de género. Mencionando la importancia de “aplicar la armonización a planteamientos transversales como género”.

“Existe condicionalidad porque la ayuda, aunque se someta a los parámetros de la Declaración de París, sigue siendo voluntaria y discrecional, y es difícil que exista una relación horizontal, basada en la corresponsabilidad y la mutua rendición de cuentas allí donde no hay una titularidad o un derecho a recibir ayuda, que a los “socios” no se les ha otorgado”. (Sanahuja 2007 citado en Bonfiglio 2009)

Coincidiendo con esta crítica hay también muchos otros aspectos de la DP, como el hecho de que no sea vinculante, como la forma de la negociación, como la elusión a ciertos principios, que hacen que la DP en muchos espacios se quedará como mera retórica. El control que pretenden ejercer los países donantes ahora más en cuestiones administrativas, presupuestarias y de evaluación pareciera continúa siendo un asunto primordial y característico de las relaciones de cooperación. En la propia DP se hace referencia a una medición meticulosa y periódica de metas preocupante “hasta que... (los países donantes) ...puedan confiar más ampliamente en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios” (Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo 2005; párrafo 45).

Otra de las críticas más valiosas, tanto hecha por Sanahuja como por muchos más autores<sup>14</sup> es que la coherencia de políticas, sea un elemento ausente. Como se ha mencionado, la DP se centra en aspectos críticos para la eficacia de la ayuda como: liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, actuaciones coordinadas, responsabilidad, etc. Pero deja fuera otras políticas que tienen una influencia determinante en la eficacia de la ayuda, como el comercio, la deuda, la inversión extranjera, el tratamiento de las remesas de los emigrantes o el acceso a la tecnología, que son aspectos clave, en el presente y en el futuro, de la agenda de desarrollo. El principio de coherencia, de hecho, no se menciona en la Declaración. (Sanahuja 2007)

Así como se hizo mención a algunas de las críticas más importantes de la DP, definitivamente hay muchísimas más, todas válidas en la medida que aporten al debate de la agenda de Eficacia de la Ayuda, hay que recordar que después de la DP se siguen dando más avances, discusiones y declaraciones al respecto. Como ejemplos, el III Foro de Alto Nivel de Accra (2008), y el IV foro sobre Eficacia de la Ayuda de Busan en el 2011, etc. Es un hecho que la DP no es el documento perfecto, ni el más

---

<sup>14</sup> Pablo Aguirre, Iliana Olivie, José Antonio Alonso, Rogelio Madrueño, Natalia Millán y muchos otros incluidos el Instituto Elcano y la Fundación Carolina en España.

inclusivo y menos el definitivo para lograr la eficacia de la ayuda. No obstante, hay que valorarlo con la importancia que ha tenido en el desarrollo y propuesta de un cambio en los modelos de la gestión de la cooperación internacional. E incluso en las implicaciones que esta puede generar en el sistema de cooperación, los países y las poblaciones beneficiadas con la labor del mismo.

#### **D. IMPLICACIONES A LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

No obstante las críticas, la Declaración de París y sus principios suponen en su propia concepción una importante pretensión por reformar la distribución y la gestión de la ayuda. La DP a diferencia de muchos otros instrumentos ha tenido mayor capacidad de generalización en lo que respecta a establecer principios específicos con el objeto de redefinir las relaciones entre donantes y países receptores de la ayuda. Así, las implicaciones prácticas de estos compromisos deberían suponer un cambio en los mecanismos y las mismas “modalidades” de canalización de la ayuda.

Entre los enfoques novedosos de la agenda de París están: el desarrollo de un nuevo ambiente de cooperación que se basa en el apoyo a la gobernabilidad en todos los aspectos, incluyendo aspectos como lucha contra la corrupción, creación de estructuras de control país, la institucionalidad pública, y el desarrollo de planes y estrategias nacionales que dirijan la distribución de la ayuda. Además se da una prioridad asignada a la formación y la creación de capacidades en los países en desarrollo. Y, se hace referencia con la DP a un *partenariado*<sup>15</sup> entre las entidades que ejecutan los proyectos y la promoción de la apropiación por parte de los actores locales.

De esta forma la gestión de la ayuda después de París ha supuesto cambios en la forma de programación de los donantes, forma de planificación e implementación de los proyectos, y las modalidades que se han venido promoviendo después del 2005. Desde esa fecha hay una promoción, primero, por atender la agenda mundial de los

---

<sup>15</sup> Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el *partenariado* es una manera de entender el desarrollo desde la participación, a través del diálogo y la negociación entre los diversos actores que establecen una programa de acciones conjuntas, de manera que los beneficiarios se transformen en actores de la acción del desarrollo.

ODM, segundo, por fortalecer el papel de los países socios, y tercero, por utilizar modalidades de apoyo directo a programas de los gobiernos o instituciones gubernamentales.

Ejemplo de estas implicaciones es la amplia promoción de los SWAPS o Programas de Apoyo Presupuestario posterior a la DP; con la idea de que la gestión de la cooperación debe apoyar ampliamente políticas públicas y no hacer intervenciones sobre aspectos muy específicos o extremadamente focalizados. Igualmente se ha promovido gracias a la DP y otros consensos, el apoyo y financiamientos adicionales a las organizaciones gubernamentales, como la transferencia de recursos adicionales, o la creación de canastas de fondos.

Por otra parte este cambio de modalidades también ha supuesto un importante enfoque de intervención conjunta, es decir con el apoyo de varias agencias e incluso cooperantes, a través de estrategias y programas definidos nacionalmente. Se pretende así corregir situaciones recurrentes en el pasado como el hecho de que varias agencias financiaran los mismos temas en proyectos aislados, desaprovechando recursos y en el peor de los casos tropezando entre sí dado sus diferencias metodológicas y de perspectiva.

El nuevo enfoque además pretende superar el limitado “enfoque de proyectos”<sup>16</sup> que ha prevalecido en la cooperación internacional, el cual utiliza unidades administrativas autónomas, tiene poca apropiación y problemas de sostenibilidad al haber sido desarrollado al margen o distante de la realidad institucional oficial. Pese a, en el debate sobre el cambio de enfoque se ha aclarado que no deben ser alternativos ni excluyentes; sino utilizar cada uno según las situaciones específicas lo ameriten. No obstante tras la DP si se habla entre donantes y socios de una preferencia o predominio del enfoque sectorial.

Para los donantes, el argumento primordial para preferir que el enfoque sectorial es que con este se reducen costos de transacción y logran sinergias entre las distintas agencias, superando el “paralelismo inter-agencial” que el enfoque por proyectos no permitía. Por otra parte, aunque los países socios apoyan estos argumentos, consideran aún más importante en el nuevo enfoque el tema el apoyo institucional. Para ellos, el

---

<sup>16</sup> En el que se incluye enfoque del Marco Lógico y procesos muy definidos de Monitoreo y Evaluación.

enfoque por proyectos debilita institucionalmente el aparato público y promovía fraccionamiento de las intervenciones. Por el contrario, la pieza central del nuevo enfoque se basa en que el Estado vuelve a convertirse en un socio clave para el desarrollo, y en este tema sí, países socios y donantes coinciden en que sin fortalecimiento de los Estados Nacionales no hay posibilidad de resolver los problemas mundiales de cara al siglo XXI<sup>17</sup>.

Al mismo tiempo, el debate acerca de los nuevos enfoques y orientaciones estuvo acompañado de la discusión acerca de las modalidades a través de las cuales se entregan y ejecutan los fondos. Como se mencionó anteriormente hay una clara propuesta política hacia el apoyo presupuestario, apoyo sectorial y/o apoyo financiero directo. Tratando de evitar altos costos de intermediación y facilitar la apropiación de los países socios. Por consiguiente una de las implicaciones claras de la DP son las nuevas propuestas de apoyos presupuestarios directos, que van desde cooperación con fondos fungibles (es decir que se disuelven o funden con el conjunto del presupuesto público nacional) hasta otros que suponen compromisos explícitos, resultados medibles y supervisión periódica.

Por último, es importante señalar las implicaciones que tienen que ver con el cambio de mentalidad y de conceptualización con la que había venido trabajando el sistema internacional de cooperación. Si bien en muchos casos los nuevos enfoques y modalidades no son fáciles de implementar ni políticamente aceptados por todos, esta propuesta sí supone cambiar actitudes mentales que habían predominado. Como mención: el cambio en la conceptualización “países receptores” a “países socios”; el concepto de responsabilidad mutua, el llamado a que los países socios sean quienes dirijan, definan y ejecuten las estrategias de desarrollo, la apuesta por el sector público, el llamado al diálogo, etc. Siendo todos ellos contenidos que a corto, mediano y/o largo plazo corregirán errores y falencias del sistema de cooperación.

No obstante, hay que tener claro que esta agenda y los cambios que ella propone también tendrán implicaciones importantes en el tema de gobernabilidad y asuntos internos de los países socios, ya que se pretende penetrar profundamente en detalles de los procesos político-administrativos de estos países. Esta propuesta aspira a que los

---

<sup>17</sup> Al respecto Francis Fukuyama, “La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI”. Ediciones B.S.A, Barcelona 2004.

donantes ya no sean actores “externos” en los países socios, sino que estén estrechamente ligados e integrados a través de las condicionalidades de la ayuda, el trabajo conjunto, y la rendición de cuentas constante. Definitivamente tales condiciones representarán una porción significativa dentro de las condicionalidades de ayuda multilateral y bilateral a la que los países tendrán que hacerle frente.

Aun así, las implicaciones pueden ser muchas más cuando se analizan casos específicos en donde se evidencie un esfuerzo tras aplicar la DP. Además la profundidad de los cambios y las respuestas variaran de acuerdo a los diferentes contextos, capacidades o el dinamismo con que se promuevan. En un sistema internacional tan desigual, habría que hacer análisis más profundos según las realidades de los países que ponen en práctica esta declaración.

#### **E. IMPLICACIONES HACIA LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA**

En el caso de los Países de Renta Media (PRM), es muy importante el análisis pues a lo largo del tiempo en estos países se ha evidenciado profundamente los cambios en la organización y distribución que ha tenido la cooperación internacional al desarrollo. En especial tras la aprobación de la Declaración del Milenio y la agenda de eficacia se ha producido para ellos un cambio notable en los flujos de ayuda y en las condicionalidades expuestas.

Debemos recordar que esta categoría fue desarrollada en el 2003 por el Banco Mundial y la OCDE. Y se trata de una categorización que depende de un único criterio: el ingreso medio per cápita, que está para PRM entre los 766 y los 9.385 US dólares (de 2003). En este amplio grupo se incluyeron un total de 93 países, es decir un 47% de los miembros de las Naciones Unidas. Para ambas organizaciones el objetivo de esto, era focalizar la ayuda según las condiciones de los países, y con ello organizar mejor la cooperación internacional al desarrollo.

Esta clasificación se relaciona con la idea de que los países deberían asumir la responsabilidad de su propio desarrollo luego de alcanzar un cierto nivel de ingresos (proceso denominado “graduación”). No obstante, el alcanzar esta “graduación” depende de un único criterio cuantitativo, la relación directa entre el Producto Interno Bruto y la cantidad de habitantes de un país. En otras palabras, es un indicador que

mide la riqueza de un país, más no la calidad de vida ni el bienestar de sus habitantes, ya que no toma en consideración aspectos como la desigualdad, la inequidad, la mala infraestructura, y otra serie de indicadores sociales que un país pueda tener.

Para algunos analistas, además de que se excluyen muchos indicadores y con ello realidades sociales, políticas y económicas de los países clasificados, también “el uso de umbrales de ingreso conduce a agrupar los países de un modo que no captura la compleja naturaleza del desarrollo y la diversidad de situaciones que existen en cada grupo y en cada miembro de esos grupos”. (Pérez-Caldentey, Titelman & Vera 2011, citado en CEPAL 2011).

Estudios posteriores, indican que en términos generales estos países se caracterizan por una elevada disparidad en el tamaño de su territorio y población, existiendo un amplio grupo de países pequeños con menos de dos millones de habitantes, y cinco países que superan los cien millones de habitantes, incluyéndose China con 1300 millones. Además son responsables de algo más del 31% del comercio mundial, hacia ellos se dirige el 24% de la inversión extranjera directa, y el 57,8% de las remesas enviadas por emigrantes, significando esto que entre ellos se encuentran algunos de los mercados más prometedores y dinámicos del mundo. (Alonso 2006)

Los PRM están distribuidos en todo el mundo en desarrollo, no obstante el grueso del colectivo se localiza en dos regiones: América Latina, y Europa y Asia central. Además hay un importante grupo de Asia Oriental, África del norte y Oriente Medio. Este grupo es súper importante además pues en estos países vive cerca de la mitad (47,6%) de la población mundial. Y la mayoría de la población pobre del mundo.

Entre sus rasgos negativos, son responsables de un 41% de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub>, y responsables del 83% del total de la deuda externa de los países en desarrollo. Asimismo, entre estos países hay rasgos importantes de los elevados niveles de volatilidad que presenta su crecimiento en el tiempo. Por consiguiente, el ascenso hacia la categoría superior (Países de Renta Alta) no es lineal ni está garantizado en ninguno de ellos. Además muchos de ellos aún no han podido superar problemas comunes en países de ingreso bajo, como: baja esperanza de vida, baja alfabetización, mortalidad infantil, entre otros.

Posiblemente una de sus características más claras en los PRM es la desigualdad, incluso estando por encima de los países de ingreso bajo y de la media mundial. Es decir en muchas ocasiones estos PRM, son países que han desarrollado ciertas capacidades más que otras, y que han avanzado en algunos indicadores o zonas de país, pero que también han relegado muchas más, generando brechas en las que gran cantidad de su población sufre de indicadores similares o peores a los países más pobres del mundo. No obstante, estos promedios siguen ocultando situaciones nacionales muy diversas entre cada uno de los miembros de este grupo.

Es por estas razones y muchas más, que esta clasificación de países por ingresos únicamente, ha tenido tantas críticas, más al haberse convertido en la lógica de asignación de los recursos de la cooperación internacional. En definitiva la renta per cápita adolece en el entendimiento del desarrollo, al no medir un proceso multifacético que no sólo supone mejorar los estándares de vida, sino que además requiere hacerse cargo de una gran variedad de brechas estructurales que limitan y entorpecen un crecimiento inclusivo capaz de abordar los problemas de pobreza y desigualdad.

Además, la cooperación internacional siempre estará mal planteada habiendo debilidades en las clasificaciones del mundo en desarrollo. Pues si nos planteamos que esta denominación resulta bastante difusa y amplia, ya que se habla de “graduados” y de allí se desprende el no ser elegibles para obtener cooperación al desarrollo, pero a la vez “alistarse o estar en condición de aportar al desarrollo”, parece que se está frente a una nueva categoría de países, que se reconoce a sí misma, por ciertas características positivas que comparten pero, también, por una buena cantidad de realidades que urgen superar y que son muy diferentes unos entre otros.

Hay un tema crítico en todo esto, y es que los donantes han supuesto el hecho de que ya los PRM no tienen las condiciones de “recibir” ayuda, pues pueden valerse por sí mismos, y atender las grandes cantidades de población a las que todavía no se les ha atendido satisfactoriamente para que logren superar su situación de pobreza. Además, los donantes proponen una desviación clara de la ayuda, posterior a la aprobación de los ODM, en el cual el objetivo de la cooperación internacional al desarrollo debe ser la atención de los países con rentas más bajas, en este caso desvíos de ayuda hacia África Subsahariana.

En el caso de América Latina, este supuesto ha sido completamente paradójico pues conduce a la simplificación de que casi la totalidad de América Latina exceptuando a Haití, como el caso más emblemático de país de Renta Baja, con sus realidades sociales y económicas complejas estaría en esa condición de quedar excluidos por completo de la AOD, más aún de ser los únicos responsables de aquí en adelante de su desarrollo. Lo cual en la mayoría de estos países queda claro que no existirían las posibilidades para ello, y más bien se vería un retroceso en los mismos. Ya que aunque en América Latina, ha habido disminuciones en los porcentajes de índices de pobreza en los últimos 20 años, estas han sufrido de muchas variaciones y en algunos países hay incrementos relevantes, lo que quiere decir que es una región muy inestable.

Conjuntamente, con las consecuencias y retrocesos que esto significaría a lo interno de los PRM, en particular, se debe valorar el hecho de que son considerados como un grupo que constituye un pilar fundamental de la economía mundial; lo cual traería repercusiones en los demás países del mundo y en los niveles de pobreza. Hay que recordar que representan una gran proporción de la actividad económica y del comercio, mientras son el hogar de la mayoría de la población del mundo y por tanto de la mayoría de los pobres del mundo.

En lo que respecta a la Agenda de París, todos estos análisis sobre clasificaciones son muy válidos, pues hay que recordar que las declaraciones para la financiación y la efectividad de la ayuda nacen como respuesta a la agenda propuesta en la Declaración del Milenio y resumida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivos que aunque se hicieron pensando en los países con ingresos más bajos, también fueron insertados en los países de renta media, que aún no habían cumplido con estos indicadores mínimos de desarrollo.

En el caso mismo de la DP, el sesgo hacia los países de renta más baja no es tan claro, tal parece que los cinco principios propuestos pueden aplicarse a las realidades de cualquier país receptor de cooperación. No obstante, es interesante reconocer cómo las implicaciones para este grupo de países denominados PRM pueden ser mayores, y con resultados más abundantes y consecuentes, debido a los avances que estos han logrado. Además estos países poseen más posibilidades de seguir aportando a la

agenda de eficacia, debido a su importancia geopolítica y económica en el mundo y en sus regiones.

En un sentido político, la DP y toda su agenda de eficacia ha significado la apertura (aunque no total ni completamente transparente) de parte de los países donantes, por renovar el sistema internacional de cooperación, y abrir nuevos espacios de discusión un poco más horizontales. Las constantes críticas provenientes de los países socios al sistema y a su ineficacia, poco a poco han venido planteando modificaciones en la gestión y estructura del sistema. Así, aunque todavía quedan restos de un sistema fundamentalmente vertical, la cooperación internacional avanza hacia gestiones más eficientes, exigentes y con mayores resultados.

Por otra parte, la apertura política e institucional a asuntos de esta naturaleza, también ha puesto en la mesa de discusión otras definiciones y experiencias que se habían generado en los PRM. Ejemplo de ello la cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular, que se desarrollaron bajo otros objetivos y premisas, pero generaron amplias experiencias sobre cómo funcionan este otro tipo de relaciones de tipo más horizontal, planteando con ello avances al crear más cooperación con este tipo de particularidades. Además, con ello se abrió la opción de seguir incluyendo nuevos temas en la agenda, ya que se demostró los PRM son quienes mejor han trabajado estas nuevas modalidades de cooperación internacional.

Directamente la DP trae implicaciones importantes a los PRM, primero por ser un instrumento de carácter internacional en el que se pueden hacer valer los países socios para solicitar vehemente que la cooperación que se les brinde sea eficaz. Segundo pues es la puerta para exigir más compromisos y poner en práctica los alcanzados hasta el momento. Entre los compromisos de más interés para los PRM están la armonización de procedimientos entre donantes, la rendición de cuentas, la responsabilidad mutua, y la posibilidad de ellos mismos definir su desarrollo y las formas para hacerlo, sin excesiva intervención o condicionalidad por parte de los donantes.

Tercero, se debe reconocer que este grupo de países socios, presenta mejor capacidad y calidad institucional, haciéndolos más capaces de poner en práctica la DP y sus principios. Temas como rendición de cuentas, estabilidad política, calidad regulatoria, imperio de la ley, control de la corrupción, sistemas democráticos y los

derechos humanos por mencionar algunos, han sido mejor trabajados en la mayoría de los PRM en comparación con los países de renta baja, que sufren en su mayoría de sistemas gubernamentales muy débiles, extremadamente corruptos e inestables. Sin duda esto será un punto clave en el éxito de la aplicación de la DP.

Conjuntamente, el tema de indicadores es un valor fundamental que estos países aportan al sistema. Como es conocido, una de las mayores complicaciones para afrontar el tema de la pobreza en los países más pobres del mundo, es la poca o nula información que existe en estos países sobre su población. A diferencia de los primeros, los PRM al tener un poco más de recursos, mejor personal capacitado e instituciones más formales, han creado y facilitan información con la cual los donantes definen acciones y dan resultados. Tanto la DP como los ODM no serían nada sin los indicadores que midieran su progreso.

Asimismo, en lo que respecta a los tres primeros principios: apropiación, alineación, armonización (AAA), también se considera que los PRM presentan mayores facilidades para hacerlos realidad. La planificación económica, administrativa y social adecuada, es un tema que requiere de la experiencia de los países y sus instituciones, así como una inversión importante en educación del personal del gobierno. Por consiguiente, no es un hecho dado, ni un asunto de mera transferencia de recursos; para estos tres principios más que los otros cuenta el desarrollo institucional y gubernamental que cada país haya desarrollado hasta el momento.

Como cuarta implicación, la DP y los mismos donantes cada vez más requieren de compromisos por parte de los países socios en lo que respecta a construir planes de desarrollo adecuados, políticas sociales, estrategias operativas orientadas a resultados y una planificación presupuestaria ordenada y responsable. En este sentido no se trata de compromisos menores, sino que conlleva superar muchas disfunciones de la maquinaria estatal y definitivamente hacerse líderes de sus propios procesos de desarrollo. Cada país tiene realidades distintas, más en el caso de algunos de los PRM superar algunas de ellas con ayuda de asistencia técnica y programas de fortalecimiento institucional no es mera utopía.

Es por eso que en muchos aspectos la DP tiende a tener más sentido e implicaciones hacia los PRM. De otro modo ¿De qué sirve lograr instrumentos con

propuestas exigentes hacia la eficacia del uso de los recursos de la ayuda, cuando muchos de los países a la que ha ido dirigida ni siquiera tienen las capacidades gubernamentales para afrontarla en un corto plazo? Así, aunque la DP originalmente no haya tomado los PRM como un grupo importante, son ellos quienes mejor respuesta han dado y seguirán dando a esta declaración.

Sus capacidades instaladas, su desarrollo intermedio, su importancia geopolítica y económica, e incluso sus retos los hacen candidatos ideales para poner en práctica la agenda de eficacia y velar por mejoras constantes y más estructurales en el sistema de cooperación internacional al desarrollo. Asimismo, siguen urgiendo de mucho de la ayuda de la cooperación internacional principalmente en áreas técnicas donde todavía no han podido superar por varias décadas ciertas trampas del subdesarrollo.

Entre los temas que los PRM deben trabajar e impulsar conjuntamente están todas las críticas dadas a la DP, en especial la lucha por un reconocimiento al trabajo y al papel que tiene la sociedad civil en los procesos de desarrollo. Recordando que en ellos vive casi la mitad de la población del mundo, y el no reconocer sus derechos de participar en la construcción de su desarrollo es retroceder en el entendimiento de lo que significa alcanzar sociedades desarrolladas. La DP debería ser el marco para promover una participación más amplia de los ciudadanos y las ONG en la elaboración los planes de desarrollo, asegurando así pluralidad, apropiación, mayor alineamiento, y efectividad en las ayudas que se dan. Al contrario la DP como está planteada corre el riesgo de que en los PRM y los Países de Renta Baja se instituyan como “mecanismos clientelares al servicio de grupos de poder”, sin responder a las necesidades y brechas que muchos de estos países aún no han logrado superar.

## **F. PERSPECTIVA ESPAÑOLA RESPECTO DE LA AGENDA DE EFICACIA Y LA DECLARACIÓN DE PARÍS**

España como miembro activo de la OCDE, ha tenido una amplia participación y apoyo en la Agenda de París. Desde su inicio, participó en el proceso de elaboración y negociación de la Declaración de París para la Eficacia de la ayuda y en la Agenda de Acción de Accra en el 2008. Además formó parte del grupo sobre eficacia de la ayuda del CAD/OCDE desde su creación en el 2003 y de las “Joint Venture” de

Seguimiento de la DP, de Gestión por Resultados de Desarrollo y en la Red de Evaluación del CAD. Así, conjuntamente con los miembros del subgrupo, ha hecho esfuerzos por fijar una agenda que profundice el concepto de GpRD y su aplicación práctica. (Dirección General Española de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo 2010)

En lo que se refiere a la planificación española, el Plan Director 2001-2004, apenas incluye escasas referencias para impulsar elementos relacionados con la ayuda. Sin embargo, coincidiendo con la firma de la DP, a partir del 2005 se habla de un salto cualitativo claro en la incorporación de elementos y propuestas hacia la eficacia de la AOD. En los documentos políticos y estratégicos del ciclo II Plan Director 2005-2008 y III Plan Director (2009-2012) se constata incorporación de instrumentos, compromisos y niveles adecuados para su diseño y puesta en marcha de la nueva agenda.

Entre los principales elementos incluidos están: compromisos para impulsar la agenda de eficacia de la ayuda y los principios de la DP. Incorporación de planificación estratégica geográfica. Definición de áreas y países prioritarios basados en la ventaja comparativa de la Cooperación Española. Nuevos instrumentos vinculados a la armonización y alineación tales como: enfoque sectorial, apoyo presupuestario y fondos globales. Además de la creación de nuevos instrumentos de planificación estratégica país (Marcos de Asociación). (Dirección General Española de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo 2010)

En el 2007, igualmente la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), inicia un proceso de reforma interno con el objeto de dotarse de la estructura y condiciones necesarias para responder a los nuevos retos de la cooperación al desarrollo. Entre otros objetivos, buscaban promover un cambio de cultura en el seno de esta organización. Coordinar mejor las acciones entre los órganos internos y la planificación pública de los países en desarrollo. Y tener mayor coherencia e impulsar una transformación del sistema español a un sistema que gestiona para resultados en desarrollo (GpRD).

Algunos de los avances más destacables incluyen la creación de una dirección general responsable de la planificación, seguimiento y evaluación, llamada Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. Así como de la

Unidad de Programación y Calidad (UPC) dentro de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y del Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad (GTEC) de funcionamiento transversal AECID-DGPOLDE.

Quizá, en el contrato de Gestión de la AECID es donde aparecen las manifestaciones más claras de que la Agencia Española hace suya la DP. Este contrato establecido en el 2009 incorporó dentro de sus objetivos la adaptación de la AECID a la DP y plantea dos planes relacionados con la calidad y la eficacia de la ayuda. El primero de sus actuaciones exterior (con países socios y comunidad donante) y el segundo a lo interno. (Contrato de gestión de la AECID 2009)

Igualmente el gobierno Español, se marcó otras metas y compromisos como el de incrementar la cuantía de la AOD para alcanzar el porcentaje de 0,7% de la Renta Nacional Bruta en el año 2012, tres años antes de la fecha comprometida por la UE. Que posteriormente no ha podido cumplir por la recesión económica en la que se ha visto inmerso.

Además en el ámbito europeo, España firmó el Consenso Europeo de Desarrollo en el 2005, el cual define principios comunes, y manifiesta el firme compromiso de la UE por la coherencia de políticas, la complementariedad y la división del trabajo. De hecho, durante su presidencia en la UE señaló la necesidad de avanzar hacia la progresiva sincronización de los ciclos de programación de los países miembros de la UE y la mutua rendición de cuentas.

En el caso de la Cooperación Española en Costa Rica se enmarca dentro de lo acordado en la X Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Costarricense, celebrada en San José el 9 de agosto de 2011, durante la cual España y Costa Rica aprobaron el nuevo Acuerdo Marco de Asociación para el período 2011-2015.

Este Marco de Asociación, como se mencionó, es un instrumento destinado a recoger la previsión de los recursos a destinar al país socio en un periodo que abarcará entre tres y cinco años. Con estos instrumentos se da un paso más en los procesos de planificación estratégica con énfasis en eficacia de la ayuda. Los marcos de asociación son planteados de forma clara como el elemento central que aglutina la operativización de los principales elementos de la DP, ya que se hacen sobre la base del diálogo incorporando resultados de desarrollo esperados, recursos previstos y

mecanismos de rendición de cuentas. (Dirección General Española de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo 2010; 46)

En el caso costarricense los programas y sectores de intervención del programa de cooperación hispano-costarricense, desde el punto de vista geográfico se concentran, prioritariamente, en la zona fronteriza con Nicaragua. Mientras que desde el punto de vista sectorial, la X Comisión Mixta establece los siguientes ejes: seguridad ciudadana, bienestar social y familia, competitividad y medio ambiente. (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación 2012)

En esta misma línea de instrumentos nuevos, el II y III Plan Director incorporan los Acuerdos Marco de Asociación Estratégica con los Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES)<sup>18</sup>, que se plantean como instrumentos alineados con la DP con énfasis en seguimiento y evaluación; y que en la práctica se han convertido en firmas de acuerdos plurianuales que incorporan la GpRD dentro de sus contenidos. Estos acuerdos “apuestan por una mayor complementariedad de las operaciones multilaterales de la Cooperación Española con la cooperación bilateral” (Dirección General Española de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo 2010). Es por ello que se incluyen líneas estratégicas específicas a las que irá el aporte español en los acuerdos firmados.

Por último, hay un elemento clave en la apropiación por parte del sistema de la Cooperación Española, y se trata de una estrategia fuerte de difusión y comprensión en torno a la agenda de la eficacia. Que aunque algunos lo califican aún de insuficiente ha sido de los más avanzados en comparación con otras agencias de cooperación al desarrollo.

En términos generales, “España aparece entonces como un país que trabaja de forma prioritaria para la implementación de los principios de la eficacia” (Manrique 2011). Y si bien existen aún carencias, los obstáculos más importantes para España, sin embargo, derivan de la falta de compromiso y liderazgo político con la agenda de París (cuya solución quizá necesite la esperada reforma de la Ley de Cooperación); así como de la necesidad de integrar las estructuras de toma de decisión y las de actuación, para permitir crear una visión global y continuada de la agenda (Manrique 2011).

---

<sup>18</sup> España ha firmado Acuerdos Estratégicos con PNUD, UNICEF, UNIFEM, UNFPA, FIDA y ACNUR.

## **CAPÍTULO IV.**

### **II. LA MODALIDAD DE COOPERACIÓN MULTI-BILATERAL Y SU INCIDENCIA EN LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA**

*La agenda de eficacia con sus principios ha centrado muchos de sus esfuerzos en la mejora de la ingeniería o los mecanismos del sistema para el suministro de la ayuda. Así nuevas modalidades emergen y otras toman mayor formalidad, mientras tratan de insertarse en la nueva lógica de gestión. En el presente capítulo se desarrolla un análisis sobre la multi-bilateralidad entendida bajo planteamientos teóricos propios de las relaciones internacionales, avanzando en su comprensión e incluso caracterizándola gracias a información recopilada tras el estudio de caso.*

#### **A. ACERCA DEL RÉGIMEN DE LA AYUDA**

Al lado del desarrollo y la configuración de la estructura de la sociedad internacional contemporánea, las dinámicas históricas y algunos acontecimientos coyunturales han moldeado lo que conocemos hoy como el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD). Así, el SICD actual, como se ha resaltado, es derivación principalmente de las transformaciones y eventos políticos, económicos, militares y sociales de la mitad del Siglo XX e inicios del XXI, por ende, la consideración del mismo como un fenómeno bastante nuevo y en constante cambio.

Transformaciones que sin embargo no son consecuencia única de la descentralización (que se refiere a la anarquía propia del sistema), sino que en gran medida responden también a la institucionalización que entre Estados, organizaciones y Grupos de Poder se ha desarrollado, como lo menciona Keohane. De esta forma, la configuración del sistema internacional en términos generales, depende y se desarrolla a través de las instituciones que son definidas como “conjuntos de reglas formales e informales, los cuales prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” de los mismos actores. (Keohane 1993; 16-17)

Es decir, los mismos actores del sistema van creando con el tiempo conjuntos de reglas, implícitas y explícitas, principios, convenciones, instituciones y regímenes complejos a través de los cuales el sistema se va organizando y regulando; hasta llegar

a convertirse en un sistema que a pesar de carecer de autoridad central está altamente regulado e institucionalizado. No obstante, y si bien las variaciones en la institucionalización tienen efecto en el comportamiento de los gobiernos, esto no ocasiona que los Estados estén altamente constreñidos por las instituciones internacionales, y tampoco que ignoren los efectos de ellas sobre los juegos de poder (Keohane 1993; 14).

En el caso del SICD es importante reconocer esta institucionalización, pues es a través de ella que mucha de la coordinación y los entendimientos son posibles en el Sistema Internacional. De hecho, tal y como R. Keohane clasifica las instituciones, el subsistema de Cooperación al Desarrollo debería de ser entendido como un régimen internacional particular, pues se refiere a un conjunto de instituciones con reglas pertinentes a un tema específico o área dada de las relaciones internacionales, en este caso la ayuda externa al desarrollo.

Muy similar al planteamiento de R. Keohane y al Institucionalismo Neoliberal, el autor francés Bjarne Bonne, en 1989 incluye, en la terminología propia de la disciplina el concepto de “régimen de ayuda”, el cual llega a ser más popular que otros como régimen de cooperación al desarrollo. Y de esta manera con régimen de ayuda Bonne hace referencia a todo el sistema de “principios, normas e incluso procedimientos de decisión con los que se regula el otorgamiento de la AOD”. (Bonne 1989, citado en Gibbon 1994).

De esta forma se debe aclarar que el régimen de la ayuda no es sinónimo del SICD, el primero es apenas es esclarecedor a la hora de entender las pautas regulares de comportamiento que caracterizan al sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. Por otra parte el régimen de la ayuda al estar en constante cambio con la aparición de nuevas instituciones, principios, normas y procedimientos otorgados tras el poder de acción de los actores, es parte importante en la comprensión del desarrollo histórico del SICD.

Por su parte, el análisis de la forma en cómo y porqué emergen y persisten estos principios, normas y procedimientos es interesante ya que a través de esto se puede explicar la institucionalidad del sistema, al mismo tiempo que los juegos de poder que en él se desarrollan. Al respecto varios autores han mencionado algunas hipótesis

sobre las razones por las cuales se generan los acuerdos, entre ellos Keohane menciona que los regímenes existen ya que promueven y mejoran:

- el flujo de información, y las oportunidades de negociar,
- La capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos; de allí su capacidad para tomar en primer término, compromisos creíbles; y
- las expectativas prevalecientes de la propia solidez de los acuerdos internacionales” (Keohane 1993; 14-15).

Al respecto, Stephen Krasner, propone que estos emergen y persisten ya que ayudan a “definir los derechos de propiedad básicos, establecen esquemas de conducta aceptables y coordinan la toma de decisiones” (Krasner 1983; 2). Para él las instituciones no son arenas neutrales para la solución de los problemas comunes, sino más bien sitios de poder y dominación. Por consiguiente factores como los intereses individuales y egoístas, el poder político, la influencia de otras normas y principios del sistema, las costumbres, y el conocimiento, son factores influyentes (Krasner 1983; 5-21).

Otros muchos autores tanto desde el neorrealismo, neoliberalismo y hasta desde el constructivismo han planteado variables explicativas al respecto. Por ejemplo los neorrealistas, explican la existencia de los regímenes a partir de la hegemonía de una potencia, o en general a partir de una determinada configuración de poder. Para los neoliberales obedece fundamentalmente a la necesidad de obtener ganancias absolutas, mientras estos regímenes atienden dichos intereses en la medida en que son capaces de proveer ganancias colectivas, disminuyendo los costos de transacción y la incertidumbre del sistema. Por su parte los constructivistas destacan las dinámicas de conocimiento, de comunicación y la configuración de las identidades de los actores que se promueven gracias al establecimiento de estos regímenes.

Y aunque las escuelas de pensamiento tiendan a ser muy diversas e incluso excluyentes, en el presente análisis todas las hipótesis sobre las razones sobre el porqué y cómo emergen los regímenes son válidas. Debido a que el hecho más importante es que todas ellas nos ayudan a entender desde varias perspectivas los diversos procesos que se desarrollan en el sistema para lograr el establecimiento de los regímenes, y se logra explicar en buena medida por qué es posible la cooperación en

un sistema internacional caracterizado por la anarquía. Al fin, la verdadera gran diferencia entre las escuelas de pensamiento al respecto consiste en la “efectividad” atribuida a las instituciones, no a su existencia.

Lo que el régimen de ayuda al desarrollo es claro es que se ha ido estandarizando definiciones, promoviendo la coordinación y la regulación de las políticas de cooperación internacional a través de la firma de acuerdos internacionales, creación de instituciones internacionales, y establecimiento de normas, reglas y convenciones implícitas y explícitas hasta favorecer al desarrollo del SICD.

En este sentido vale mencionar que los principales cambios del régimen de ayuda han girado sobre:

1. Instrumentos,
2. Principios,
3. Formas y/o procedimientos en cómo se distribuye la AOD.

Visto esto en detalle en el recuento histórico del presente documento, se comprende mejor como la AOD y el régimen de ayuda ha ido evolucionando en estos tres aspectos.

En instrumentos a través del uso y evolución de las distintas herramientas con las cuales se ejecuta y coordina las acciones. Iniciando con una cooperación basada en préstamos o transferencias tecnológicas, posteriormente el enfoque basado en proyectos y programas, hasta llegar a promover nuevos y más complejos instrumentos como fondos de apoyo presupuestario, canjes de deuda, cesta de donantes e intervenciones de codesarrollo, en los cuales el grado de integración, tecnificación y eficacia han sido mejor valorados. Sin embargo sin que esto significara que se dejaran de utilizar del todo las primeras y tradicionales herramientas de cooperación internacional.

Por otra parte, en lo que respecta a principios rectores de la AOD y ejes temáticos, el régimen de la ayuda ha ido construyéndose a través de las épocas y por tanto los diferentes acontecimientos y formas de pensar han ido generando cambios en los mismos. En especial, las organizaciones internacionales han ayudado a este aspecto ya que la mayoría de los principios rectores de la AOD nacieron casi al mismo tiempo que las organizaciones promotoras de la cooperación. Claro, con la particularidad que

los principios y ejes temáticos han ido modificándose de forma más continua con las diferentes convenciones internacionales, declaraciones, reuniones anuales, posiciones políticas bilaterales e incluso a través de la intervención de grupos de la sociedad civil.

Así, algunos de los principios con los que se inició todavía persisten pero adecuados a las diferentes épocas (seguridad), otros han sido mejor desarrollados (ambiente) y otros muchos perdieron valor con el pasar de los años (como la cooperación técnica dada para promover la transición de los sistemas comunistas a las economías de mercado, la esclavitud, y la descolonización, en alguna medida por haber sido superado parcialmente por muchos países).

Por último, el régimen de ayuda en sus últimos años y a través de los organismos internacionales, algunos bancos de desarrollo y las agencias oficiales de cooperación ha generado una tecnificación bastante extensa con respecto a las formas y procedimientos con los cuales se proporciona y accede a la ayuda oficial. Estas al haber establecido sus normativas, han ayudado a la normalización generalizada de ciertos procedimientos. Al respecto de estos avances en los tres aspectos, véase cuadro sobre cambios en el régimen de la ayuda.

Tabla 4.1  
Evolución y cambios en el Régimen de la Ayuda

<b>Periodo</b>	<b>Años</b>	<b>Situación del régimen de ayuda</b>	<b>Acciones particulares</b>
<b>I</b>	1945-1960	Régimen incipiente, manejado por los países vencedores en la IIGM.  Principios rectores basados en el fortalecimiento de la paz, la democracia, y el evitar las guerras.  Periodo muy activo para asuntos de descolonización	Post guerra, acciones de reconstrucción y geopolíticamente la cooperación muy marcada.  Clara apuesta al multilateralismo con control político de las potencias, creación de la mayoría de organizaciones internacionales.
<b>II</b>	1961-1989	Régimen más amplio, detallado y profundo que en la etapa inicial.	Acciones y proyectos de cooperación, las principales potencias económicas, políticas y

		<p>Reconocimiento académico de la AOD como un régimen de ayuda.</p> <p>Focos temáticos para temas de desarrollo más amplios y desarrollados.</p>	<p>militares a nivel global, intentaron afianzar o expandir sus intereses y alianzas político-ideológicas con los Estados periféricos, muchas veces receptores de cooperación. En el marco de la contradicción “capitalismo vs socialismo”, las estrategias y políticas de ayuda externa (económica, comercial, tecnológica, etc.) - si bien procuraban fortalecer las capacidades internas de los países apoyados - incorporaban elementos de carácter político y geoestratégico que condicionaron en buena medida los fundamentos, orientaciones y objetivos del conjunto de actividades o acciones de cooperación.</p>
<b>III</b>	1990-presente	<p>Régimen medianamente “duro”</p> <p>Mucha más racionalidad en los procesos de cooperación.</p> <p>Inclusión de más actores de la sociedad civil organizados</p> <p>Agenda de Desarrollo. Procedimientos estrictos.</p> <p>Mayor seguimiento de las actividades y controles mediante indicadores a los países beneficiarios.</p>	<p>ONU vista como institución para temas de desarrollo más que para la prevención de guerras y solución de conflictos.</p> <p>Precedencia y superposición de consideraciones de seguridad internacional (inclusión del terrorismo).</p> <p>Recursos muy limitados, desagregados y normativas más estrictas.</p>

Elaboración propia.

Asimismo, la aparición de otros actores no gubernamentales en el régimen de la ayuda generaron una mayor pluralidad en el accionar del sistema de cooperación internacional. Entre muchas otras cosas han ayudado en su desarrollo, en la medida que lograron generar un importante acercamiento entre las políticas exteriores y la sociedad civil; hubo una mayor amplitud en el reconocimiento de asuntos y sectores desapercibidos de las políticas públicas, se propusieron muchos temas nuevos y formas creativas para abordarlos y por supuesto, se complementaron los recursos oficiales con aportes directos desde la sociedad civil y las entidades privadas.

Considerando lo anterior, hoy en día, podemos entender el SICD como un conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por diversos actores de la sociedad internacional, ya sean públicos y privados, procedentes de países desarrollados y en desarrollo, caracterizados por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, que se han venido conformando paulatinamente mediante determinados objetivos, normas, procedimientos, reglas y procesos de decisión y acción no vinculantes, mismos que dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores, y tienen como objetivo principal incentivar el bienestar de determinados grupos poblacionales. Entre estas suponen alcanzar metas comunes basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo, sostenibilidad y corresponsabilidad. (SELA 2010).

Aunque esta definición refiere evidentemente los elementos más actuales, promisorios y dinámicos del SICD, definitivamente tampoco extingue los elementos hasta aquí referidos propios de un sistema creado desde el esquema duro de la política internacional. En el cual las directrices de muchas de las actividades se desenvuelven desde relaciones verticales Norte-Sur; existe una preeminencia de lo financiero como único aporte, y la lógica de desarrollo y temática sigue siendo dictaminada desde los países donantes.

Particularmente, no se debe pasar por alto que la última parte del desarrollo, ha tenido lugar en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). En donde los países donantes, "han configurado su club", y acuerdan, como "socios" tanto las conceptualizaciones, como las reglas y pautas de acción. Además se ha utilizado el marco de las Naciones Unidas como marco multilateral en donde se "democratizan

algunas de esas decisiones” y en donde respondiendo a intereses y modas de pensar de las distintas épocas, con mucho peso se han promocionado los temas a los que la cooperación internacional ha de ser dirigida.

Asimismo, con respecto a los objetivos y propósitos que se desarrollan en el SICD, se debe reconocer al igual que Sanahuja, que el sistema es un fiel reflejo de una sociedad de Estados escasamente integrada. Y por tanto, más que un “sistema global de bienestar social” o una “política global de cohesión”, es un imperfecto esquema de beneficencia pública en el que los recursos se asignan de forma voluntaria y no hay obligaciones al respecto. (Sanahuja 2001; 101). Los temas por su parte se generan tras una repetida inclusión en las reuniones ministeriales, asambleas multilaterales, apoyos efectivos de los países donantes e incluso desde una gran autonomía manejada por los funcionarios de las Naciones Unidas.

En alguna medida el SICD podría considerarse todavía como una concesión que hacen los países poderosos para proseguir su injerencia sobre naciones débiles, propiciando con ello el denominado neo imperialismo a través de la condicionalidad. Ya sea sancionando o incentivando la ayuda, dependiendo de la conducta y reacción esperada por el receptor ante las exigencia del donante.

Y a pesar de que con el tiempo ha habido un aumento neto de los recursos destinados para cooperación internacional, por la forma en que se conforma el régimen (a través de acuerdos no vinculantes) aún se carece de un SICD suficientemente cohesionado capaz de generar recursos estables y previsibles de financiación. Ocasionando que en términos efectivos los recursos en los últimos años se hayan visto reducidos. Debido entre otras cosas a los múltiples actores inmersos en él, las amplias necesidades del mundo en desarrollo, y la preeminencia de ciertos temas de política dura por encima de temas relacionados con desarrollo humano.

Sin embargo, lo que de manera progresiva este sistema sí ha logrado son consensos importantes, en los que hoy en día, se han establecidos niveles mínimos de calidad, así como complejas reglas de procedimiento para la concesión, ejecución, evaluación y seguimiento de la AOD (Sanahuja 2001; 103). Ejemplo de ello, dadas estas reglas de procedimiento, se han establecido muy diversas clasificaciones que hacen diferencia según modalidades, fuentes y/o tipos de cooperación internacional.

Con ello las diferencias en cómo los diversos actores distribuyen y ejecutan los presupuestos designados a la cooperación al desarrollo.

Al respecto, las diferentes modalidades de cooperación internacional se refieren a formas y/u opciones generales que disponen los donantes para canalizar y entregar la ayuda al desarrollo. Estas se diferencian según: la cantidad de actores inmersos, la naturaleza de la ayuda, las condiciones asociadas a su entrega, el número de socios contractuales con los que se coordina y/o ejecuta la ayuda, el nivel de coherencia con las políticas de desarrollo del país receptor, el enfoque o el alcance de las intervenciones de la ayuda y el lugar donde proceden o se ejecutan los recursos.

Entre las modalidades más tradicionales se pueden mencionar la cooperación técnica, financiera, científica y tecnológica, ayuda humanitaria, ayuda de emergencia, y ayuda alimentaria<sup>19</sup>. Además con el tiempo fueron apareciendo otras de tipo descentralizada, cooperación triangular, cooperación no gubernamental, y las últimas generaciones nacidas de las cumbres para la eficacia, que incluyen cooperación con canjes de deuda por proyectos, planes estratégicos sectoriales, y apoyo presupuestario.

Por otra parte en el SICD, las diferenciaciones según tipos de cooperación, van según el tipo de fuentes u origen de los recursos:

**Público:**

1. Cooperación bilateral (siendo aquella establecida por los países a través de sus agencias de cooperación o de sus embajadas).
2. Cooperación multilateral (aquella cooperación a través de organismos multilaterales que se otorgan de forma centralizada y sin condiciones a la organización internacional), y

**Privado:**

3. Cooperación no gubernamental (incluyéndose aquí toda la cooperación brindada desde las organizaciones no gubernamentales, empresas, fundaciones, universidades y sindicatos).

---

<sup>19</sup> Estas últimas tres (humanitaria, de emergencia y alimentaria) vale aclarar no pueden ser consideradas cooperación al desarrollo, por su carácter inmediateista. A pesar de que las mismas tratan de articularse cada vez más con estrategias de desarrollo (Hernández, G. 2013).

## **B. EL DESARROLLO LA COOPERACIÓN MULTI-BILATERAL.**

No obstante, además de estos tres tipos de cooperación internacional, con el tiempo se ha generado una variante que aunque nace de la mezcla entre dos de estos tipos de cooperación, e incluye características de ambos, ha sido catalogada por la mayoría de donantes como una nueva modalidad. Probablemente por el hecho de que se puede a través de ella entender, condiciones con respecto a los socios contractuales con los que se coordina y/o ejecuta la ayuda.

Con esto se hace referencia a la modalidad de cooperación “multi-bilateral”, que a pesar de haberse convertido desde hace mucho tiempo<sup>20</sup> en un canal usual mediante el cual muchos cooperantes destinan sus recursos, sólo algunos pocos donantes bilaterales y organismos la reconocen y denominan oficialmente como tal. Ejemplo de ello el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), principal órgano en materia de cooperación internacional de OCDE, aunque en algunos de sus informes hace referencia al concepto multi-bilateral, no ha desarrollado conceptualización oficial al respecto, ni tampoco caracterización de la práctica como tal. Además, hasta el momento ninguna de sus clasificaciones la incorporan y solamente en uno de sus informes públicos menciona informalmente que se trata de contribuciones voluntarias y suplementarias enmarcadas para propósitos específicos (OCDE 2009).

### **1. HISTORIA DE LA COOPERACIÓN MULTI-BILATERAL**

Antes de describir este desarrollo, es importante aclarar que el inicio de las actividades de cooperación internacional a través del uso modalidad de multi-bilateral es un poco incierto. Como ha sido mencionado en el presente documento, el conocimiento sistematizado al respecto, es aún bastante limitado, por varios motivos: el primero, ya que esta cooperación realmente no se ha revelado como un instrumento destacable hasta hace poco tiempo. Segundo, aunque es notorio el aumento del uso y recursos gestionados bajo esta modalidad, al momento no se sabe con exactitud qué cantidad de recursos se movilizan a través de la multi-bilateralidad, pues tanto el CAD/OCDE

---

<sup>20</sup> Véase sección sobre el desarrollo de la multi-bilateralidad.

como las Naciones Unidas, sólo han sistematizado los datos en términos generales como: cooperación bilateral y multilateral, o recursos ordinarios y extraordinarios, y no según las diferentes modalidades que los donantes utilicen. Igualmente, se vuelve complicada la recopilación, debido a que las agencias de cooperación bilaterales tampoco han hecho distinciones de sus recursos a través de modalidades.

Un tercer motivo por el cual la información es quizá más limitada que las demás modalidades, es porque no ha existido eventos internacionales de alto nivel o nivel técnico en los cuales se sistematicen experiencias y se llegue a consensos al respecto; como si los han tenido, por ejemplo, modalidades de cooperación Sur-Sur o Cooperación triangular. Por último, tampoco existen muchas evaluaciones sobre esta modalidad, al menos no que sean públicas. Ha sido un tema que se ha manejado políticamente muy discreto, y al nacer únicamente tras la voluntad de los donantes, tampoco se ha promovido gran participación de los países receptores en la temática.

De esta forma, la mayor parte de la información en el presente apartado es cualitativa, y elaborada por la propia autora, a través del análisis y la revisión de documentos oficiales y académicos que en algún momento han dado luces sobre este proceso de desarrollo.

Así, aunque no haya una fecha particular del inicio del primer proyecto bajo esta modalidad, hay referencias que con el mismo inicio del SICD actual se abría la posibilidad para el uso de este tipo de recursos y modalidad. Esto debido a que existían artículos de las cartas constitutivas de los órganos, organismos especializados y programas que reconocían e incluso promovían la existencia de fondos extraordinarios dados por los países donantes para proyectos y propósitos específicos. Sólo como ejemplos, el Estatuto del ACNUR anexo a la resolución 428 (V) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1950, art. 20), y el Estatuto y Reglamento General del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en su artículo XIII.2.

En este último se hace referencia clara a que las contribuciones dirigidas a los objetivos del PMA “podrán prometerse sin restricción alguna en cuanto al uso que se ha de hacer de ellas o bien restringidas a uno o varios de los usos siguientes: (a) categorías de programas; (b) programas en los países, proyectos o actividades concretos dentro de una categoría de programas; u (c) otras actividades que la Junta

decida ocasionalmente”. (Programa Mundial de Alimentos 2010; 25). Siendo todas condicionalidades aplicables a los programas de cooperación multi-bilateral.

Con esto, se puede señalar entonces que es posible que la modalidad multi-bilateral naciera casi al mismo tiempo que el establecimiento de cada uno de los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas. Aunque, por mucho tiempo no fuera reconocida como la denominación específica de cooperación multi-bilateral o alguna similar. Más bien, los proyectos que de alguna forma forjan las conceptualizaciones actuales son reportados a partir de las décadas de 1980 y 1990, pues ya se reconocen y sistematizan en los mismos las características propias de esta modalidad<sup>21</sup>.

Su desarrollo, también ha sido promovido por otra serie de eventos o procesos en las dos últimas décadas. Entre ellos por ejemplo, el desarrollo de la cooperación en el sector salud, mediante la creación de una serie de fondos como: el Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria (ONUSIDA), “the Global Alliance for Vaccines and Immunization”, y el “Global Partnership to Stop Tuberculosis”. Iniciativas que fueron en gran parte co-financiadas y que a la fecha dependen de las contribuciones voluntarias, ya sean públicas o privadas de los países donantes. Además que tuvieron tanto éxito que abrieron aún más el espectro y propiciaron la lucha por la dotación de recursos de las organizaciones multilaterales.

Igualmente, otro de los procesos que promovió el uso de esta modalidad ha sido la iniciativa de reforma de las Naciones Unidas del último decenio, y las decisiones adoptadas por la Asamblea General en el contexto de la amplia revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo. Esto pues ambas tendieron a prestar cada vez más atención a las operaciones de financiamiento. Así el anterior Secretario General de Naciones Unidas en 1992, Boutros Boutros-Ghali y el actual Secretario Kofi Annan, han propuesto una serie de reformas para resolver la solvencia financiera de las Naciones Unidas y generar mayor transparencia en los gastos.

---

<sup>21</sup> Se conoce por ejemplo a inicios de los ochenta, un proyecto multi-bilateral con sede en Mongolia administrado por PNUD y con el donante Japón, con características muy similares. Crowther W. 2013a.

Entre las reformas más importantes en el área administrativa están: la transformación de la estructura de dirección y administración de la organización; mayores y más estrechas colaboraciones en cooperación técnica y recursos financieros de los países miembros de las Naciones Unidas; modernización tecnológica que reduzca gastos y haga más eficiente el trabajo, y el restablecimiento de las prioridades temáticas centradas en mantenimiento de la paz y la promoción del desarrollo.

Bajo este escenario muchos países se han sumado a la campaña, y han aumentado la cantidad de recursos para fondos especiales que hacen que la ONU pueda seguir siendo una organización operativa. Entre los principales países sumados efectivamente al proyecto de reforma y que son de los mayores contribuyentes de fondos y programas están: Canadá, Alemania, España, Japón, República de Corea, Italia, Francia, Australia y la mayoría de Países Nórdicos (Banco Interamericano de Desarrollo 2013). No obstante no son los únicos, incluso países de Renta Media como Chile, Colombia y México también han apostado a la cooperación mediante Fondos y contribuciones voluntarias en el último decenio.

En este sentido, sería posible reconocer muy significativos aumentos a partir del 2000, en el uso de este tipo de cooperación, a través del aumento de los montos en la cooperación bilateral por encima de los recursos a través de ayuda multilateral, y de contribuciones voluntarias vrs. cuotas prorrogadas<sup>22</sup>. Recordando que la cooperación mediante la modalidad multi-bilateral es contabilizada en la ayuda bilateral y según contribuciones voluntarias.

Por ejemplo según el informe hecho sobre las contribuciones voluntarias en el 2007 por varios consultores de las Naciones Unidas, en el que se incluyen los recursos básicos y complementarios combinados durante el período 2000-2004, se evidencian tendencias descendentes de los recursos básicos mientras que se registra una fuerte alza de los recursos complementarios. Para ellos “debido al renovado interés de los donantes por estas organizaciones”. Así, mientras los recursos básicos aumentaron en un 34%, los complementarios un 67%, además la proporción de recursos complementarios dentro del total de recursos pasó así del 72,5 al 76,7% (Yussuf, Larrabure & Terzi 2007).

---

<sup>22</sup> Son aquellas cuotas que los Estados miembros pagan conforme a una escala convenida por todos. Esta escala está basada en la capacidad de pagos del país, su ingreso nacional y población.

El BID también ha reconocido estos aumentos mencionando una “gran expansión en la contribución a los fondos fiduciarios existentes en el banco y al establecimiento de nuevos fondos”. Fondos que sólo para América Latina representaron del 2000 al 2009 unos \$344 millones de dólares. De igual forma, podemos presagiar que ha sido más que común el uso de estas modalidades debido al crecimiento de fondos y programas de las Naciones Unidas los cuales se financian íntegramente mediante contribuciones voluntarias. Como el caso del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el PNUD- los cuales se financian casi íntegramente mediante contribuciones voluntarias.

Por último a través de estadísticas e informes realizados por los países donantes, aunque con muy pocos datos disponibles, se evidencia los aumentos en el uso de esta modalidad. Como casos concretos, vale mencionar el caso Alemán, tercer contribuyente más importante de las Naciones Unidas y de la mayoría de organismos especializados. Según el Gobierno Federal de Alemania, las cuotas y las donaciones voluntarias ascendieron a € 1,7 mil millones en los años 2010 a 2011.

Sin embargo, Alemania ha invertido 265 millones de euros extra en proyectos específicos de desarrollo de las Naciones Unidas en 2010, además de 575 millones de euros que donó al Banco Mundial. Asimismo, de todas las contribuciones financieras realizadas en el año 2010, 26 millones de € fueron a la Organización Mundial de la Salud (OMS), € 22,4 fueron al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), € 15,7 fueron a la Organización de Alimentos y Agricultura (FAO), y € 9.1 fue para el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (PNUMA), una organización a la que Alemania fue el segundo donante más importante. (Asociación Alemana de las Naciones Unidas 2013)

De forma similar España, el donante más importante para la Región Latinoamericana en este tipo de fondos, inició un proceso a principios de los noventa en el cual se fueron creando múltiples fondos para ser administrados por las organizaciones multilaterales. Al respecto se destaca un apoyo muy considerable a la FAO, PNUD, OIT, UNICEF, programas ambientales y de salud. Precisamente, para el 2012 aprobó contribuciones voluntarias por 210000 euros a distintos programas de las Naciones Unidas. Convirtiéndose a través de ellas en el sexto contribuyente

financiero de las Naciones Unidas, mientras que por presupuestos ordinarios ocupa el noveno puesto. Vale mencionar también que en los mismos periodos han aumentado la cantidad de españoles trabajando en la ONU y la cantidad de empresas españolas que consiguen contratos en el mismo organismo (Lancho 2012).

Lo mismo sucede con otros muchos donantes, los cuales con sus contribuciones voluntarias a las Naciones Unidas se han convertido en los mayores contribuyentes del sistema multilateral.

### **C. DESARROLLO CONCEPTUAL**

En relación con la conceptualización de la modalidad multi-bilateral, al igual que con el desarrollo histórico, este proceso podría definirse como lento, informal, y con mucha omisión política acerca de los detalles de la modalidad y sus implicaciones. Para ello y pretendiendo lograr un análisis más exhaustivo, se incluyen en este apartado conceptualizaciones hechas desde los gobiernos, agencias de cooperación, organismos multilaterales y desde la academia.

No obstante, vale aclarar que el desarrollo conceptual realmente ha sido reducido. Y más bien la práctica de la cooperación multi-bilateral durante mucho tiempo se ha acercado a la conceptualización de Keohane acerca de las convenciones, siendo estas “instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos, que configuran las expectativas de los agentes” y en las cuales se “permiten a los agentes entenderse y sin reglas explícitas coordinar su comportamiento” (Keohane 1993; 17).

Convenciones que como lo menciona el mismo autor han sido generalizadas en la práctica de la política mundial y en algunas ocasiones “lógicamente previas a los regímenes u organizaciones internacionales formales” (Keohane 1993;18). Por eso su importancia en la organización del sistema, los patrones de socialización de normas y en las posibles negociaciones en el ámbito internacional. Así se explicaría desde la teoría porque a pesar de que la modalidad configura expectativas y permite acuerdos, durante todo este proceso de desarrollo sólo algunos donantes oficiales han desarrollado una conceptualización al respecto, y entre los que la reconocen se trata de definiciones cortas y con pocos detalles.

Entre algunas de las conceptualizaciones creadas, por ejemplo la AECID, a través de su glosario define la cooperación multi-bilateral como toda “ayuda canalizada a

través de organismos internacionales cuyo uso y destino han sido especificados por un donante bilateral (marcado sectorial o geográficamente)” (AECID s.f).

Para la cooperación de Suiza y su agencia (COSUDE) la cooperación multi-bilateral es aquella referida a la “utilización de diferentes tipos de apoyo a través de canales multilaterales, por ejemplo los subsidios temáticos a nivel mundial (en el campo del medio ambiente), la financiación de los programas regionales, áreas temáticas y las contribuciones de los diferentes países, así como importantes contribuciones humanitarias” (Glosario COSUDE 2002).

Y para la cooperación italiana al desarrollo, es “una herramienta operativa a través de la cual se realiza un enlace entre las actividades de los Organismos Multilaterales y los programas de cooperación activados en el canal bilateral” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia 2013).

Por su parte, el Ministerio de Planificación de Costa Rica (MIDEPLAN), rector nacional en la temática, ha reconocido aunque no de manera oficial que esta modalidad es referida a los “proyectos ejecutados con fondos bilaterales, pero administrados por una agencia de cooperación multilateral” (MIDEPLAN 2011).

En general todas definiciones muy cortas y con mínima caracterización sobre lo que representa esta modalidad de cooperación que ha sido utilizada por largo tiempo y cada vez de manera más común. De hecho, en términos oficiales esta cooperación aún no es registrada, sino que se contabiliza como cooperación bilateral. A pesar de que ella por si sola significa según un aproximado de la OCDE el 40% del total de AOD recibida a través de órganos multilaterales. (Sridhar 2012; 1)

Además, según datos del MIDEPLAN, en Costa Rica este tipo de cooperación representa el mayor monto de cooperación recibida entre el 2010 y 2011, incluso siendo más del doble de los recursos dados a nivel bilateral y casi el triple de los recibidos a nivel multilateral (MIDEPLAN 2011). Es decir, representando una de las modalidades más importantes para el país y sin duda para la región, pues el mismo fondo multi-bilateral ODM ha sido primordialmente utilizado en Latinoamérica, siendo estos países quienes más recursos recibieron de los programas conjuntos.

Por su parte, a nivel académico tampoco se ha desarrollado mucha literatura al respecto. En muy pocas clasificaciones se incluye el concepto multi-bilateral, y hasta

la fecha la mayoría de las definiciones desarrolladas son propias de la conceptualización en inglés “Multi-bilateral Aid” o “Multi-bi financing”.

Por mencionar algunos conceptos encontrados, la autora británica Devi Sridhar de Oxford define “Multi-bi financing refers to the practice of donors choosing to route non-core funding—earmarked for specific sectors, themes, countries, or regions—through multilateral agencies” (Sridhar 2012)<sup>23</sup>. Y Lennart Wohlgemuth como “voluntary contributions from bilateral donors to a multilateral agency, supplementary to their core contributions”<sup>24</sup> (Wohlgemuth 2009).

El único autor con algún tipo de publicación en español al respecto es Oscar Yujnovsky,<sup>25</sup> que sí viene a detallar el concepto e incluso aporta una clasificación de la modalidad. Al respecto él define cooperación multi-bilateral como:

“tipo de cooperación que se genera tras una combinación entre la asistencia bilateral y la multilateral, a través de una concertación entre una agencia oficial de un país proveedor de recursos y un organismo internacional que cumple una función de intermediación, y en donde los recursos serán destinados a proyectos específicos para algún país en desarrollo”. Recuperado en (Beltrán 2009).

Además clasifica esta modalidad según los recursos (técnica, alimentaria, financiera), las condiciones financieras con que se realiza (concesional o no concesional), su carácter institucional (pública, privada con y sin fines de lucro) y su forma (proyectos, apoyo sectorial, apoyo a las importaciones o apoyo general) (Beltran 2009).

#### **D. CARACTERIZACIÓN DE LA MODALIDAD MULTI-BILATERAL**

Así en términos generales, lo que ha sido reconocido por varios autores es que este tipo de cooperación se genera tras una combinación entre la asistencia bilateral y la multilateral. Es decir, a través de una concertación entre la agencia oficial de un país proveedor de recursos o donante privado, y un organismo internacional que cumple

---

<sup>23</sup> El financiamiento multi-bilateral se refiere a la práctica de los donantes eligiendo canalizar la financiación complementaria, a sectores específicos, temas, países o regiones, todo a través de organismos multilaterales

<sup>24</sup> Contribuciones voluntarias de los donantes bilaterales a una agencia multilateral, suplementarias a sus contribuciones básicas

<sup>25</sup> Funcionario del PNUD en la Dirección de América Latina y el Caribe.

una función de intermediación, y al cual se le atribuyen funciones administrativas y de control directo.

No obstante es importante reconocer otras características particularmente interesantes que hacen de esta modalidad algo más complejo que la simple relación entre donante y gestor de la cooperación internacional. Entre ellas:

- **Destino específico de los recursos:** casi como ningún otro tipo de modalidad, la cooperación multi-bilateral tiene la capacidad de dirigir de forma muy específica y unilateral el fin de los recursos brindados por el país donante. Desde la misma concepción de la partida (recursos financieros), los recursos tienen sectores temáticos específicos, países y regiones a los cuales se van a dirigir y la forma en cómo se deben ejecutar.

A diferencia de la cooperación bilateral, gracias a su largo y complejo sistema administrativo, esta se concibe y se diseña mucho antes de haber tenido negociaciones entre país donante y país socio. Cabe señalar por consiguiente que es mínima o en la mayoría de casos nula, la participación en la definición temática y sectorial de los beneficiarios de la ayuda, en las etapas de definición programática.

- **Carácter eventual:** por la marcada naturaleza de política unilateral, la modalidad multi-bilateral se origina solamente en situaciones esporádicas y sin ningún tipo de control administrativo o político. Son pocos e inestables los presupuestos nacionales específicos para este tipo de fondos. Por consiguiente, se lleva una limitada contabilización de ella, tanto a lo interno de los países como a nivel internacional.
- **Mandatos estrechos:** en general no son ayudas a largo plazo, se trata de proyectos con una duración de 5 años o menor. Por lo tanto, proyectos de alguna forma subsidiarios, con resultados sólo medibles a corto y mediano plazo. Parte también de la gestión por proyectos utilizada en los últimos años por la cooperación internacional.
- **Voluntarios:** en el sentido que la decisión para generar estos recursos nace de la voluntad de los donantes y sus sistemas nacionales. Nunca de conversaciones ni negociaciones políticas bilaterales como se hace con el resto

de la cooperación entre naciones. Realmente las únicas negociaciones se dan, entre el donante oficial y la agencia multilateral, por lo tanto es hasta etapas posteriores de ejecución y aprobación cuando los países receptores tienen algún tipo de relación con el donante del proyecto; de igual forma, sólo a nivel político, nunca técnico.

El hecho además de que la ayuda multi-bilateral sea voluntaria, la convierte también en imprevisible. Y este tema como se ha mencionado es uno de los más problemáticos en la gestión de cooperación internacional pues tiene repercusión en la planificación y ejecución de programas, proyectos y de los Estados y de las propias instituciones de las Naciones Unidas, que se han vuelto cada vez más dependientes de este tipo de recursos.

- **Complementarios** pues la ayuda multi-bilateral es asistencia suplementaria de las cuotas obligatorias, es decir de las cuotas prorrateadas de los Estados miembros, y recibidas por los órganos principales y organismos especializados de las Naciones Unidas.

Este tipo de contribuciones voluntarias suelen ser denominada recursos extrapresupuestarios, y como tales son contabilizados y gestionados de forma separada en las instituciones multilaterales.

Aunque vale también aclarar, que existen diferentes usos discrecionales en ambos, pues ha sido común utilizar recursos propios (presupuestos ordinarios) de las órganos y organismos especializados, en la gestión de fondos para fines específicos. Lo que evidentemente entraña muchas críticas, por el hecho de que se utilizan recursos de todos los Estados miembros, mientras estos no tienen ningún control al respecto de sus recursos ni al desarrollo de los proyectos.

- **Fondos con identidad** debido a que estos nunca se desligan ni mezclan con otro tipo de recursos. Son capitales meramente bilaterales, donde el país donante, llama además la atención aclarando en todo momento quién es el dueño del fondo, proyecto, iniciativa, etc.

- **Funcionan como controles políticos:** principalmente dentro del sistema multilateral, ya que es a través de estos fondos que muchos organismos logran su financiamiento.

Esto generando que en los últimos años, los organismos especializados del sistema multilateral compitan para cada vez más conseguir fondos voluntarios, entre sí y también con otras entidades, como las organizaciones no gubernamentales.

Esta competencia ha sido un estímulo para una mayor eficacia, pero también entraña altos costos de transacción. Por otra parte, la competencia puede hacer descender las tasas de gastos de apoyo hasta un nivel en que ya no son íntegramente recuperables, distorsionando así las ventajas comparativas.

- **Presentan gran cantidad de condicionalidades ocultas:** pues al donante oficial ejercer tanta influencia en las agencias oficiales y en la ejecución del proyecto, define y condiciona muchos aspectos. Entre las condicionalidades más comunes están: hacer parte del equipo que lidera el proyecto a recursos humanos provenientes del país donante, y realizar las compras de ciertas “contribuciones” en determinados lugares vs. productos de mayor calidad o menor costo.

Para este tipo de restricciones se han establecido distinciones según los niveles de rigurosidad, que van entre condicionalidades suaves o ligeras, o bien duras y estrictas.

- **Presencia reducida en los países “socios”:** las relaciones con los países y/o zonas beneficiarias se vuelve más lejana. Al estar la agencia multilateral como gestora no se acude igual a relaciones políticas ni técnicas a nivel bilateral. Puede ser incluso que no exista un equipo de trabajo del país donante que tenga que tener relación directa con el proyecto ni con los beneficiarios.
- **Múltiples formas administrativas:** al no estar bien definidas como opciones de cooperación, muchas de ellas deben pasar por restricciones internas de las instituciones internacionales muy diversas e incluso engorrosas, y esto genera diferencias en la formas de gestión. Así por ejemplo los aportes en ocasiones se realizan desde fuentes presupuestarias diferentes, y con porcentajes a pagar

variables, ya que ciertas restricciones legislativas impiden a los donantes recuperar íntegramente los costos. Esto hace que los proyectos se tengan que dividir, gestionar y controlar de forma complicada incluso para las agencias.

También, sucede que algunos donantes utilizan las instancias propias del organismo para la gestión del proyecto, otras mezclan varios organismos e instancias, y otros prefieren el uso de unidades particulares para los proyectos. Todo de acuerdo a ordenamientos internos o negociaciones particulares con el organismo internacional correspondiente.

## **E. IMPLICACIONES**

En concordancia con las definiciones creadas hasta el momento y estas características, vale entonces reconocer que la cooperación multi-bilateralidad representa toda una modalidad distintiva de la cooperación internacional, con objetivos, funcionalidad y forma de gestión diferente de otras creadas hasta el momento. Asimismo, que sus particularidades son tales, que generan implicaciones importantes en el sistema multilateral, la gestión de la cooperación, las relaciones entre Estados, los proyectos y sus beneficiarios.

En el sistema multilateral, aunque los países donantes y en general todos los miembros de las Naciones Unidas no han tenido grandes consensos conceptuales al respecto, si reconocen los procesos y algunos han alertado sobre asuntos causados por la multilateralidad y otras formas administrativas similares. Recordando que al ser las organizaciones del sistema multilateral, el medio por el cual este tipo de cooperación se gestiona, las implicaciones y repercusiones son globales.

Así entre las implicaciones positivas, se ha hablado de que estos recursos han promovido la eficacia en los procesos por motivos de competitividad entre agencias, han generado mayor dotación de recursos a órganos que sin estos recursos serían inoperantes, y han aprovechado el recurso técnico muy calificado que existe en estas organizaciones y el patrimonio de experiencias del organismo internacional parte en los proyectos. Además, este tipo de recursos adicionales promocionan el aumento de las actividades operacionales más que administrativas, haciendo que los alcances de las organizaciones multilaterales sean mayores y más efectivos.

Por su parte, se aduce entre sus principales repercusiones negativas el atentar contra la neutralidad de las instituciones por la gran cantidad de condicionalidades; distorsionar las prioridades de los programas e incluso los mandatos de las organizaciones. Repercutiendo en la ejecución sostenible de los programas de desarrollo iniciados, dada la imposibilidad de predecir la financiación voluntaria. En este sentido la ejecución de los programas es inherentemente vulnerable y ha habido un claro impacto negativo en los casos en que donantes importantes han reducido enormemente o interrumpido por completo su contribución (Yussuf, Larrabure & Terzi 2007).

En estos temas el Secretario General de las Naciones Unidas (Kofi Annan) expresó también su preocupación, principalmente sobre el riesgo de distorsión de las prioridades, tanto en el conjunto del sistema como en la tendencia de los programas y la orientación de las diversas organizaciones. Mencionando que el resultado puede ser "una concentración de las actividades operacionales en temas particulares que corresponden más a las preferencias de los donantes que a las prioridades programáticas generales definidas en los planos nacional e internacional" (Naciones Unidas Resolución 67/226 2005; párrafo 40)<sup>26</sup>

Por otra parte, a nivel administrativo se habla de que este tipo de programas generan altos costes de transacción, pues en la mayoría de organizaciones los gastos de apoyo y administrativos se subvencionan en parte con recursos ordinarios o básicos, transfiriendo recursos de actividades encomendadas por órganos legislativos a otras actividades de interés bilateral más restringido. Asimismo, las organizaciones estimaron a menudo que, entre otras cosas, constituían un problema las gravosas exigencias de presentación de informes de determinados donantes (Yussuf, Larrabure & Terzi 2007).

Respecto de las formas de hacer política y las negociaciones interestatales, esta modalidad también modificó en algún modo las relaciones bilaterales en lo que respecta a cooperación internacional. Usualmente se ha planteado que la cooperación internacional es un brazo operativo que utilizan los gobiernos para mejorar las relaciones con los demás países, promover el diálogo, negociar acuerdos e incluso ejercer influencia. No obstante, mediante esta modalidad las relaciones donante-

---

<sup>26</sup> A/60/83-E/2005/72, párr. 40.

receptor más bien se alejaron, limitándose las opciones de negociación, las conversaciones bilaterales y la participación del país beneficiario de la ayuda durante las primeras fases de los proyectos.

La multi-bilateralidad implica así, que las influencias van más dirigidas al control político y administrativo de las organizaciones y sus ejes temáticos, mientras que se benefician solamente zonas de influencia demarcadas por el donante oficial y se limitan los recursos netos para las poblaciones meta. Sin duda generando también implicaciones y repercusiones sobre la forma en cómo se ejecutan los proyectos y la calidad de los mismos. Como se mencionó en el capítulo primero del presente documento, ha habido esfuerzos importantes sobre la promoción de ayudas más eficaces, con mayor articulación, armonización, alineación, responsabilidad conjunta, entre otros aspectos, sin embargo con esta modalidad poco inclusiva la mayoría de estos se han visto restringidos.

Es decir, ¿cómo responder a principios dictados en el Consenso de Monterrey, Foro de Alto Nivel de Roma y Declaración de París?, que plantean una promoción de mayor eficacia de la ayuda a través de relaciones más horizontales y mayor transparencia, cuando la modalidad utilizada limita la participación del país socio y es el país donante quien define la mayoría de variables a utilizar en el proyecto, sin ningún tipo de relación o consulta previa a los beneficiarios.

La modalidad multi-bilateral entonces implica formas de gestión de proyectos muy distintas y que dependen de muchas variables externas. Entre ellas la forma en cómo se negocia el presupuesto, los plazos establecidos, cuántas y qué tipo de condicionalidades se impongan, las agencias elegidas, los temas dispuestos, entre muchos otros, casi todos condicionados desde el donante oficial.

## **F. IMPLICACIONES EN PAÍSES DE RENTA MEDIA**

Específicamente en el caso de los Países de Renta Media, clasificación suficientemente amplia, y a través de la cual se ha determinado la lógica de asignación de los recursos de cooperación internacional, vale hacer mención sobre las implicaciones que el uso cada vez más usual de esta cooperación puede implicar.

Primero, podría inferirse que este grupo de países son a quienes más podría afectar esta lejanía y discrecionalidad con la que se negocian y gestionan los recursos de cooperación multi-bilateral. Pues aunque los mismos siempre hayan tenido una vocación multilateral y de desarrollo regional basado en el sistema interestatal, han luchado también por un reforzamiento y perfeccionamiento de las instancias multilaterales para que sean más pluralistas, inclusivas y concordantes con las realidades del subdesarrollo. En este caso, las contribuciones voluntarias más bien hacen vulnerable, dependiente y parcializado el Sistema de Naciones Unidas, al mismo tiempo que limitan las oportunidades de negociar y tomar decisiones en conjunto con los demás países.

Segundo, sin negar las asimetrías existentes entre instancias del Norte y del Sur, los PRM especialmente, han propuesto que debe trabajarse por el reconocimiento de los aportes de los países socios y las experiencias mutuas. El reto planteado hasta el momento ha sido el de buscar una nueva manera de relacionarse más equilibrada y más paritaria. No obstante en vez de aportar a esto, la cooperación multi-bilateral promueve acciones para que las usuales formas de relaciones verticales entre donantes-receptor continúen.

Hay que recordar que cuando se hace referencia a PRM, aunque no de forma generalizada, se trata de países que han alcanzado algunos resultados importantes en ciertos temas e índices, mantienen estabilidad política, y tienen mayores capacidades y calidad institucional que el resto de países en el subdesarrollo. Por tanto son países que pretenden ser cada vez más responsables de su propio desarrollo y desde luego tienen muchas posibilidades de aportar desde su experiencia.

Unido a esto, la tercera implicación negativa es la limitación de opciones de diálogo abierto y transparente entre donantes y países socios. En definitiva, la relación entre iguales es uno de los más importantes componentes para la negociación y el desarrollo de efectivos proyectos de cooperación. Y si en vez de ello se recurre a modalidades poco transparentes, verticales y de decisión unilateral, esto causaría repercusiones cada más profundas en las relaciones interestatales.

Por otra parte, esta modalidad de alguna forma le resta confianza a los países beneficiarios para que realmente se conviertan en socios. Ya que al ser ayudas gestionadas por agencias multilaterales, no se permite a los donantes administrar ni

llevar control de ningún recurso. Al igual que se restringe dejar experiencia a sus propios consultores respecto de los proyectos que se realizan, también reduciendo las posibilidades de apropiación.

Otra implicación de la modalidad multi-bilateral importante de valorar para los Países de Renta Media es en referencia a su desarrollo conceptual, pues su restringido conocimiento puede provocar una limitada capacidad de acción por parte de los países beneficiarios. Como fue detallado, esta modalidad está presentando múltiples formas de gestión administrativa y muy diversas condicionalidades, y si los países receptores de la ayuda no realizan una comprensión adecuada tampoco tendrán las opciones para recomendar medidas para paliar el impacto negativo y determinar las mejores prácticas.

Por último, las implicaciones que tiene la multi-bilateralidad debido a la no predictibilidad del financiamiento, quizá es uno de los temas más delicados para los países de Renta Media. Pues estos últimos son quienes han sufrido mayormente de la reducción de la cooperación internacional y sus repercusiones en el desarrollo de políticas públicas en temas prioritarios o zonas estancadas. Por consiguiente si la modalidad multi-bilateral es el medio que muchos donantes utilizarán de forma cada vez más común, habrá menos posibilidades para controlar y predecir la cantidad de recursos para el desarrollo.

Estas implicaciones nombradas sólo son algunas de las muchas que podrían surgir con el tiempo, y que tendrían efectos en el presente y el futuro de la cooperación internacional; pues como se ha analizado en este mismo documento, se han planteado esfuerzos importantes para lograr mejoras en la gestión de la cooperación internacional, pero estas parecen no ser del todo concordantes con este tipo de modalidades cada vez más utilizadas por los donantes oficiales más importantes.

## **G. OTROS CONCEPTOS SIMILARES**

Finalmente, vale mencionar, que con el pasar del tiempo y dado que en esta modalidad se pueden establecer diferentes variables debido a su poca formalización, muchos diplomáticos, especialistas, e incluso académicos han utilizado algunos conceptos que son importantes de aclarar. Algunos responden a prácticas específicas de la misma

modalidad multi-bilateral, otros se tratan de conceptos similares y otros a prácticas muy particulares. Entre ellos:

**La cofinanciación:** la cual es referida a situaciones donde el país donante eroga una contribución a favor de un organismo internacional para la financiación parcial de un proyecto elaborado por el mismo organismo. El país donante concuerda su participación con el país receptor. A través de la co-financiación de un proyecto, el país donante usa la competencia técnico-financiera y el patrimonio de experiencias del organismo internacional para participar en la realización de proyectos de dimensiones financieras tales que, difícilmente podrían afrontar solos. Los principales co-financiadores de los programas promovidos por los organismos internacionales son: Agencias y Ministerios predispuestos a la administración de los fondos AOD (Ayuda Oficial para el Desarrollo); agencias de crédito a la exportación; bancos comerciales y otras estructuras financieras multilaterales.

Se diferencia de la ayuda multi-bilateral en el hecho de que la financiación es solamente parcial, y el proyecto es elaborado, ejecutado y administrado por el organismo internacional, así el país donante no controla por completo el fin de los recursos.

**Financiamientos paralelos,** corresponden a situaciones donde el país donante participa con una financiación paralela a la del organismo internacional. A diferencia de la cofinanciación, y la multi-bilateralidad el proyecto se subdivide en partes separadamente financiables, por cada uno de los donantes y este se puede dar entre donantes oficiales, privados o incluso entre dos agencias de las organizaciones intergubernamentales.

**Trust Funds (Fondos Fiduciarios)** Se trata de donaciones a favor de organizaciones internacionales. En ellas el país donante encomienda a un organismo internacional cierto capital, recursos particulares, valores y/o un préstamo, el cual se pone en custodia de alguna entidad para que sea reinvertido y genere una cantidad de ganancias específicas con las cuales se hará frente a todos los gastos para la realización del proyecto o programa acordado.

Estos más bien son una forma de financiación de proyectos, y como forma de gestionar los recursos financieros, pueden ser utilizados en las distintos tipos y

modalidades de cooperación, incluida la cooperación multi-bilateral. No obstante han evolucionado hacia conceptos más amplios, como fondos fiduciarios temáticos, multi-donante y de enfoque global. En determinadas circunstancias los fondos fiduciarios se configuran, también bajo perfiles estrictos y con condicionalidades particulares designadas por los donantes.

**Concesiones Administrativas** se trata de proyectos de tipo bilateral que cuentan con la participación del organismo internacional para la parte técnico-administrativa durante su realización. El organismo a cambio de la gestión recibe un pago que viene siendo un porcentaje de los recursos del proyecto. Es un servicio que “venden” algunos organismos multilaterales.

## **CAPÍTULO V.**

### **ESTUDIO DE CASO: PROGRAMA CONJUNTO JEM, DEL FONDO ODM COSTA RICA.**

*A través del seguimiento detallado y cualitativo un proceso, se logran desarrollar caracterizaciones, se construyen hipótesis y se validan proposiciones teóricas. El presente capítulo corresponde al caso de estudio que valida la información desarrollada en los dos capítulos anteriores. El PC JEM del Fondo Español para los ODM, resume en muy buena forma las estructuras organizativas en cómo la cooperación internacional se desarrolla en este siglo.*

#### **A. METODOLOGÍA**

##### **1. CASO:**

Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración (PC JEM) del Fondo Español para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del PNUD, Costa Rica (Fondo ODM Costa Rica).

##### **Sujetos:**

- País Donante (España) a través de la Embajada y la AECID.
- País Receptor: (Costa Rica) Ministerios Públicos participantes (MEP, MTSS; MCJ, MAG, MIDEPLAN) otros órganos participantes (CPJ, DGME, INAMU e INA) Municipalidades (Desamparados y Upala), Beneficiarios.
- Ejecutores: Agencias de las Naciones Unidas (OIT, UNESCO, OIM, FAO y UNFPA) Secretaría del Fondo: ODM.

##### **Objetivos:**

- Reconocer el proceso en el que se desarrolló Programa JEM del F:ODM, desde su concepción, definición, programación hasta su ejecución y evaluación final.

- Identificar las relaciones administrativas, temáticas y programáticas entre cada una de las unidades participantes en el Programa JEM.
- Descubrir las diferencias operativas propias de la modalidad con la que fue negociado este F:ODM.
- Analizar el manejo conceptual y práctico dado por las distintas unidades participantes a los cinco principios de eficacia propuestos en la DP.
- Verificar los avances o retrocesos en la gestión de la cooperación internacional en el país según el criterio de eficacia reconocido en distintas declaraciones internacionales.

## **2. PREGUNTA DE ESTUDIO**

¿Cuál ha sido el manejo conceptual, operativo y técnico de los principios de la Declaración de París utilizados en los programas multi-bilaterales de cooperación en Costa Rica?

## **3. PROPOSICIONES (HIPÓTESIS)**

- El manejo conceptual de los Principios de la Declaración de País se ve limitado por fuertes compromisos con el donante y los organismos internacionales que auspician los modelos multi-bilaterales, generando así incapacidad a los países receptores de ayuda, de gestionar de forma más eficaz los recursos de la Cooperación Internacional.

## **4. UNIDADES DE ANÁLISIS/ INSTRUMENTOS.**

- Funcionarios del área política del proyecto. (Entrevistas)
- Representantes de las agencias de Naciones Unidas y gubernamentales participantes en el Comité Técnico (Encuestas).

## **5. RELACIÓN ENTRE LOS INSTRUMENTOS Y LA HIPÓTESIS.**

**Entrevistas**, responden a acercamiento de las realidades políticas de la cooperación internacional.

**Encuesta**, para verificar las formas de gestión y el manejo conceptual de cada uno de los principios de la Declaración de París utilizados.

**Observación**, asistencia a algunas de las reuniones del F:ODM, para lograr descripciones más cercanas a las situaciones experimentadas en el F:ODM. Principalmente para la observación de las características en vínculos, relaciones y calidades interactivas desarrolladas en el proceso.

**Revisión de Datos e Insumos** proporcionados por la administración del F:ODM, en el cual se verificarán por métodos cuantitativos y cualitativos

**Cuadros comparativos** de criterios de Aplicación de la DP/ criterios aplicados en el F:ODM.

## **6. CRITERIOS PARA INTERPRETAR RESULTADOS.**

Triangulación de datos e información, será uno de los principales instrumentos para interpretar resultados y reducir sesgos. De manera que a través de distintas estrategias de recogida de datos, sea posible verificar las tendencias detectadas en un determinado grupo de observaciones. En este caso en la propuesta metodológica se propone la recolección de datos y opiniones de la persona encargada del fondo de cada agencia u organización participante.

La unidad de observación en este estudio, más que cada institución o representante, es la interacción misma. Así que parte muy importante del análisis serán las redes existentes entre individuos y grupos. Además se propone un estudio de caso único situacional, es decir el análisis del acontecimiento mismo, desde la perspectiva de los que han participado en el mismo. Y de carácter histórico pues se hace posterior a la ejecución del programa, esto con el fin de interferir lo menos posible en el mismo.

## **7. CRITERIOS DE SELECCIÓN:**

- Ser el fondo más importante que ha tenido el país en los últimos años bajo esta modalidad.

- Haber sido ejecutado posterior de la aprobación de la Declaración de París, por tanto con potencialidad a planificarlo bajo la declaración<sup>27</sup>.
- Ser un fondo de origen Español, y España ha sido uno de los propulsores más importantes de la Declaración de París y la agenda de eficacia.
- Estar en concordancia con la Agenda del Milenio, por tanto muy apegado al desarrollo conceptual de la cooperación internacional del momento.

### **Fallas Potenciales:**

- Los compromisos políticos tienden a ser in-visibilizados por parte de los actores que los promueven. Asimismo al ser no ser de carácter público, su definición y determinación de alcance puede volverse compleja, insuficiente o parcial.

### **Procedimientos a seguir y registro del proceso.**

1. Basta revisión de documentos propios de la Administración del F:ODM.
2. Entrevistas a personas con cargos de nivel político, que participaron en la definición del F:ODM.
3. Aplicación de las Encuestas a representantes del Comité Técnico Nacional. (1 representante por cada Agencia, Organización y Municipalidad participante).
4. Procesos de triangulación de información. Comparación con caracterización de los programas multi-bilaterales.
5. Análisis y Sistematización de Datos. SPSS.

Si bien este estudio de caso no pretende tener como objetivo principal probar hipótesis, si sugiere direcciones para estudios subsiguientes.

---

<sup>27</sup> Vale aclarar que Costa Rica no es país signatario de la Declaración de París, así que desde el Ministerio de Relaciones Exteriores no existe posición oficial al respecto de esta declaración. No obstante, en su parte operativa de la cooperación internacional (MIDEPLAN), si se reconoce la importancia de la misma y se está de acuerdo con los principios propuestos. De hecho, Costa Rica sí ha participado en evaluaciones de seguimiento de la DP y en posteriores conferencias de eficacia (Accra y Busan) donde se participó activamente y se convirtió en país signatario de estas últimas dos.

## B. DESARROLLO

### Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración

#### 1. ANTECEDENTES

El 18 de diciembre del 2006, el Administrador del PNUD, Kemal Dervis y el Secretario de Estado Español para la Cooperación Internacional, Leire Pajín firmaron un importante acuerdo mediante el cual España apoyaba con €528 millones por los próximos cuatro años al Sistema de Naciones Unidas. Con el principal objetivo de que este último acelerara el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los objetivos relacionados con los sectores y países seleccionados por el gobierno Español. Que resultaron \$900 millones de dólares para el final del periodo de ejecución.

Es decir, se trataba de cooperación multi-bilateral mediante la cual España establecía un fondo fiduciario, al sistema de Naciones Unidas como administrador (particularmente PNUD), para la cooperación a una serie de países ya identificados por las agendas españolas (véase, lista aprobada por el gobierno y el parlamento de España en el Plan Director Español de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

Tabla 5.1

Países Beneficiarios del F:ODM

<b>Región</b>	<b>Países Elegibles</b>
<b>África</b>	Angola, Cabo Verde, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Guinea Bissau, Mauritania, Mozambique, Namibia, Santo Tomé y Príncipe, Senegal y Sudáfrica.
<b>América Latina</b>	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
<b>Países Árabes</b>	Algeria, Egipto, Iraq, Jordania, Líbano, Marruecos, Territorios Palestinos, Sudán, Siria y Túnez
<b>Europa</b>	Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Kosovo, Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía.
<b>Asia</b>	Afganistán, Bangladesh, Camboya, China, Timor Oriental, Filipinas y Vietnam.

Fuente: Fondo Objetivos de Desarrollo del Milenio 2013

Así tras este antecedente, en el primer trimestre del 2007 se estableció un Fondo especial, llamado Fondo Logro de los ODM (F:ODM). El cual contaría con la dirección estratégica de un **Comité Directivo**, ubicado en las oficinas del PNUD en New York y conformado por representantes del PNUD, del Gobierno de España. y con facultades discrecionales para invitar miembros adicionales. De esta manera, sobre este Comité Directivo recaía la dirección estratégica del fondo, y él mismo decidía sobre cada asignación financiera, seguimientos, decisiones y desembolsos estratégicos entre prioridades y países.

No obstante el Comité Directivo, contaría con el apoyo de una serie de **Subcomités Técnicos del F:ODM**, reflejando cada una de las aéreas temáticas en las que el Fondo centraba su atención. Estos últimos estando conformados por expertos independientes y/o de las Naciones Unidas nombrados por el Comité Directivo. Al mismo tiempo, que con una **Secretaría del F:ODM**, que actuaba como unidad de coordinación operativa del Fondo y prestataria de servicios al Comité directivo y a otros mecanismos del fideicomiso. Además, con la responsabilidad de coordinar el proceso de revisión de las propuestas y gestionar la estrategia general de seguimiento y evaluación del Fondo.

Por su parte, la administración del Fondo se confió a la **Oficina del Fondo de Fideicomiso de Donantes Múltiples** del PNUD. Siendo este el agente administrativo de todo el proyecto, por tanto el responsable de administrar la distribución de los recursos y supervisar el trabajo de las oficinas del PNUD en los distintos países. Vale aclarar que los presupuestos a ser ejecutados eran direccionados a las oficinas centrales de cada una de las agencias especializadas de Naciones Unidas, y estas a su vez dirigían el mandato para cada proyecto. Es decir los montos nunca fueron distribuidos a nivel nacional, sino hasta periodo de ejecución, y sólo los recibían las agencias de las Naciones Unidas participantes, nunca ministerios, instituciones locales o municipalidades.

De esta forma, cada **Agencia de la ONU participante** asumiría la responsabilidad total de rendir cuentas programáticas y financieras de los fondos que le eran desembolsados por el agente administrativo de cada agencia. Igualmente, cada agencia de las Naciones Unidas llevaría un libro mayor independiente para el ingreso y la administración de los fondos. Estas últimas estaban en derecho a deducir sus costos

indirectos de las contribuciones recibidas de acuerdo con sus propios reglamentos, teniendo en cuenta el tamaño y la complejidad del programa en particular. Esto variando entre un 5-10%, siempre y cuando los costos indirectos no superarán el 7 por ciento de los recursos recibidos (según el reglamento Marco del Fondo).

Por último, vale mencionar el importante papel definido por el F:ODM a los **Coordinadores Residentes de la ONU** en su liderazgo estratégico dentro del Equipo de Naciones Unidas en cada país. Ya que el fondo se apoyó en dichos coordinadores para garantizar la supervisión continua de la buena marcha del programa, cumplir los resultados previstos y que las organizaciones participantes atendieran sus obligaciones. El Coordinador Residente ejercía su autoridad sobre el programa cuando se le confiara la aprobación de su diseño global, la supervisión programática, seguimiento y evaluación permanente de las actividades del Fondo y la presidencia de las reuniones regulares del Comité Directivo (con la presencia del Gobierno y, a ser posible, de la Cooperación española) (Comité Director 2007).

## 2. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN

Bajo este Marco Operativo, el gobierno de España dispuso como parte de los propósitos para este Fondo tener un total compromiso con el marco de los Objetivos de Asociación Mundial para el Desarrollo, o Declaración del Milenio y con la Declaración de París para la Eficacia. Entre los objetivos planteados para este propósito: apoyar políticas y programas que pretendan un impacto significativo y medible en los ODM, financiar la aplicación a modelos exitosos, aportar innovaciones a la práctica del desarrollo y adoptar mecanismos que mejoren la calidad de la ayuda, en términos de la DP (Comité Director 2007).

Así, en el mismo **Documento Marco del Fondo** se indica que una serie de principios guiaran las actividades del fondo y la forma en la que sus intervenciones a nivel país se diseñaran: Entre ellas, en primer lugar en línea con la DP, apoyar programas anclados en las prioridades nacionales. Segundo, a través de la sostenibilidad de sus inversiones (los países deben construir y crear los compromisos de creación de capacidad). Tercero, se aspira aplicar los más altos estándares de calidad del programa, formulación, seguimiento y evaluación en el marco de la gestión por resultados. Cuarto, consolidar la planificación y gestión interinstitucional a

nivel de cada país. Y quinto, tratará de reducir al mínimo los costos de transacción asociados con la administración del fondo (Comité Director 2007).

Bajo estos objetivos y principios, el Comité Director, los Comités Técnicos y la Secretaría entonces definieron 7 desafíos clave reconocidos como fundamentales para el logro de los ODM. Estos son: 1. Gobernabilidad Democrática, 2. Igualdad de género y empoderamiento, 3. Necesidades humanas y Servicios Sociales Básicos, 4. Desarrollo del Sector Económico y Privado, 5. Medio Ambiente y cambio climático, 6. Prevención de conflictos y consolidación de la paz, y 7. Cultura y Desarrollo. Así, cuando el **Comité Directivo** decidía invertir recursos a nivel país en un área determinada, se abrían las ventanas temáticas para este propósito. Este Comité podía abrir una ventana temática por cada uno de los retos o múltiples ventanas relacionadas con uno de los retos identificados arriba (Comité Director 2007). Todo dependiendo de lo que se considerara a lo interno de la organización más apropiado.

Es entonces, que por cada ventana temática abierta se desarrollaron **Términos de Referencia** que identificaban la política y los objetivos programáticos del Fondo. Y con base a estos, los países (a través de las agencias del PNUD y/o las oficinas de la coordinadora residente) guiaban las solicitudes y proporcionaban el marco para evaluar el progreso y el impacto. Las solicitudes iniciales a las ventanas del fondo serían elaboradas en forma de una “Nota Conceptual” abreviada que proporcionaba la base para la valoración técnica y aprobación de una asignación de fondos. Posterior a eso, se requerían diseños de programa detallados, pero sólo cuando el Comité Directivo hubiera efectuado la aprobación preliminar.

### 3. PROCESO DE SOLICITUD NACIONAL

En el caso costarricense, el proceso fue desarrollado por el PNUD a través de la Oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas (OCR). Justamente, el F-ODM en Nueva York envió la información al OCR, y este último dispuso que la OIT fuera quién liderará el proceso de convocatoria para la ventana denominada Juventud, Empleo y Migración, invitando a instituciones y agencias del SNU interesadas a participar. Para esto, se trabajó con expertos en el campo en cuestión (consultores de las agencias de Naciones Unidas o aprobados por el Comité Directivo), más la colaboración e información de algunos Ministerios.

La formulación y planificación de los Programas Conjuntos en este sentido fue a nivel político y de alto nivel técnico. No contempló una consulta real ni participativa a las contrapartes costarricenses que posteriormente serían parte del programa F:ODM; ni tampoco a los posibles beneficiarios del programa. La razón principal de esta falta de consulta según mencionan algunos participantes del Fondo, fueron los tiempos demasiado cortos de los procesos de definición y participación para cada una de las ventanas temáticas abiertas por el F:ODM (Urbano 2013) & (Jenkins 2013). De hecho, el plazo para la elaboración de documentos del programa conjunto fue de 8 semanas a partir de la notificación de la aprobación de la primera Nota Conceptual.

Así, el proceso de formulación, constó de dos partes. La primera etapa, como se mencionó, se trató de un período en el cual, cada agencia participante en la ventana temática, con liderazgo la agencia líder del programa y siguiendo cada una sus propios mandatos, proponía el trabajo a realizar. Entonces, mediante la suma de todas las partes y resultados esperados se creaba el primer documento de “Nota Conceptual” que iba a ser enviado formalmente al fondo, por el coordinador residente en ese momento. El formato de estas notas se encontraba en un sitio web propio del fondo, al cual la coordinación residente tenía acceso. Asimismo, las propuestas se enviaron con la firma de los máximos jefes de los Ministerios u organizaciones que iban a participar; a través del Sistema de Presentación de Solicitudes a Proyectos en Línea (OPAS) que estaría disponible en la página principal del Fondo<sup>28</sup>.

Costa Rica en esta primera etapa, envió notas conceptuales para seis de las siete ventanas temáticas planteadas. Estas fueron: 1. Gobernabilidad Democrática, 2. Igualdad de género y empoderamiento, 3. Necesidades humanas y Servicios Sociales Básicos, 4. Desarrollo del Sector Económico y Privado, 5. Medio Ambiente y cambio climático, 6. Prevención de conflictos y consolidación de la paz, y 7. Cultura y Desarrollo. De las cuales, aprobaron momentáneamente la 3, 4, 6 y 7, con una contribución total de aproximadamente \$ EE.UU. 9 millones. Y no le fueron aprobadas del todo, las correspondientes a Género y la de Medio Ambiente.

Entre los requisitos más importantes dispuestos en las solicitudes estaban: estar en concordancia con los objetivos del F:ODM, las estrategias de impacto, la sostenibilidad, la “capacidad de ampliación” de la intervención, su estrategia general,

---

<sup>28</sup> Página oficial en línea: [www.undp.org/mdgf](http://www.undp.org/mdgf)

la alineación con los objetivos de reforma de la ONU y la calidad de su marco de seguimiento y evaluación. Asimismo, estas debían tener una duración no inferior a un año y no superior a tres años, mientras que un presupuesto anual entre uno y cuatro millones de dólares para cada una de las ventanas. Así, bajo estos y otros criterios más, cada nota conceptual que recibió el Fondo fue sometida a revisión a partir de su estructura de gobernanza; en el caso del PC JEM, que respondía a la ventana “Necesidades humanas y Servicios Sociales Básicos”, su primer dictamen fue recomendar una revisión completa y presentar una segunda propuesta.

Fue entonces que en la segunda fase del proceso, el equipo técnico elabora una segunda Nota Conceptual mejorando diversos aspectos y esta se presenta en una segunda ronda de revisión, durante la cual se aprueba definitivamente la ventana de Juventud, Empleo y Migración para Costa Rica. Posteriormente, se elabora y remite el documento de Programa Conjunto, siendo todo el proceso resultado de un trabajo de equipo e intersectorial, aunque como se mencionó no del todo participativo para las contrapartes nacionales<sup>29</sup>.

#### **4. DESARROLLO PC JEM EN COSTA RICA**

Tras estos antecedentes, se generó el programa definitivo que llevó el nombre completo de “Programa Conjunto “Juventud, Empleo y Migración” (PC JEM), una Ventanilla Única para la Empleabilidad, Empleo y Emprendedurismo de las Personas Jóvenes en Desamparados y Upala”. El cual tenía como fin promover el empleo de las personas jóvenes entre 15 a 35 años y con ello colaborar con el logro de los Objetivos del Milenio. Concretamente los objetivos 1, 2 y 3, correspondientes a: Erradicar la pobreza extrema, Lograr la educación primaria universal, y Promover la equidad de género y la autonomía de las mujeres. Además de las metas establecidas en Costa Rica para el cumplimiento de los ODM al 2015<sup>30</sup>.

Este programa con un presupuesto de US\$ 4 716 000, se propuso la “creación de acceso real de oportunidades de educación, empleo, salud y seguridad migratoria, a

---

<sup>29</sup> Cabe aclarar que los cuatro programas aprobados, operan bajo una estructura organizativa y operativa distintas. Ya que a nivel político y técnico fueron constituidas por diferentes instancias de coordinación.

<sup>30</sup> Véase en los Planes Nacionales de Desarrollo 2006-2010 y 2011-2014, donde se designan acciones estratégicas para lograr el cumplimiento a nivel nacional de los ODM

jóvenes en situación particular de vulnerabilidad, para con ello constituir una opción de mejora directa, de cambio actual y futuro, con sostenibilidad, para contribuir con eficacia al logro de las metas del Milenio” (FAO F:ODM 2012). Asimismo, se planteó la opción del modelo de ventanilla, como un modelo de atención integral exitoso en la promoción del empleo juvenil, y con posibilidad de replicarse en otras municipalidades del país.

De esta manera, el PC JEM aspiraba al logro de dos resultados globales, uno dirigido a la atención directa de población joven en situación de vulnerabilidad respecto de su empleo y empleabilidad; y el otro cuyo producto final es la formulación de una política nacional de empleo para personas jóvenes, alimentada por la experiencia validada de atención directa (el primer resultado), el fortalecimiento de capacidades institucionales, el análisis de situación socio-demográfica y de políticas sociales vinculantes.

Todo esto bajo la justificación de que hoy en el mundo hay más jóvenes en el mundo que nunca antes, y que 1.3 millones de ellos viven en países en desarrollo. (Fondo Objetivos de Desarrollo del Milenio 2013). Además que Costa Rica no escapa a esa realidad, pues según la encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples el desempleo general ronda el 7% mientras que para personas jóvenes es del 11% (F:ODM 2012). Denotando entonces que en el país estas poblaciones tienen grados de vulnerabilidad mayor y las hace más propensas a permanecer o caer en condiciones de pobreza.

Aún se agrava más la situación en el caso de poblaciones jóvenes que viven en zonas rurales y urbano marginales, en donde las oportunidades para ejercer sus derechos básicos de salud, educación, formación profesional, empleo y acceso a servicios se ven reducidos, mientras las políticas estatales para atender a estas poblaciones son inefectivas y no adecuadas a la realidad particular de estas poblaciones (FAO F:ODM 2012). Es por esta misma razón que el programa propone el trabajo a nivel local mediante los municipios y se escoge ambos cantones con la propuesta de representar dos diferentes situaciones que vive la juventud en el país, y que no habían sido atendidos efectivamente.

Se implementó entonces en Desamparados, con la justificación de ser un cantón urbano con alta concentración de población en situación de vulnerabilidad social, y en

Upala, por ser un cantón rural con escaso desarrollo económico y ubicado en la zona fronteriza Costa Rica-Nicaragua.

## **5. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y OPERATIVA DEL PC JEM**

El PC JEM, fue ejecutado en Costa Rica por un periodo de 3 años (desde el 14 de Mayo 2009 hasta el 14 de Mayo del 2012), mediante un trabajo mancomunado de diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas, instituciones públicas y gobiernos locales que por su mandato tenían responsabilidades en la temática abordada por el fondo.

Las Agencias que formaron parte del PC JEM fueron:

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) como institución líder.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Organización Internacional para las Migración (OIM).
- Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, mediante la Oficina de la Coordinadora Residente (PNUD-OCR).

Y sus Asociados Nacionales:

- Viceministerio de Juventud (VJ) con el Consejo de la Persona Joven (CPJ). Como institución líder.
- Municipalidades de Desamparados y Upala.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- Dirección General de Migración y Extranjería (DGME).
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).
- Ministerio de Educación Pública (MEP).
- Ministerio de Salud (MS).
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
- Asamblea Nacional de la Red Consultiva de la Persona Joven.
- Coordinadora Sindical Magisterial (CUSIMA)
- Unión Costarricense de Cámaras y Afines de la Empresa Privada (UCCAEP).

No obstante todas estas instituciones participaron, el PC JEM y los demás programas aprobados por el Fondo, se estructuraban bajo toda una esquema de articulación local-nacional y de donantes muy particular. Residiendo en instancias que se establecían con la tarea específica de organizar, planificar, ejecutar y evaluar los diferentes programas.

En primera instancia, representando el nivel más alto de coordinación de los Programas del F:ODM (MDGF), se contaba con el **Comité Directivo Nacional (CDN)** y la **Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas (CR)**. (Naciones Unidas Costa Rica 2013). Este Comité estaba conformado a su vez por la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas, el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y la Embajadora de España. Quienes tenían a su responsabilidad las actividades del Programa Conjunto y su orientación estratégica (F:ODM 2012). Y se hace la diferencia entre ambos porque aunque la RC era parte del CDN, siempre existieron diferencias de mandato ya identificadas por el fondo.

En un segundo nivel, de carácter técnico-operativo se constituyó la **Coordinación Técnica Nacional o Comité Técnico Nacional (CTN)** de cada programa. En el caso del PC JEM, estuvo conformado por funcionarios técnicos de alto nivel de cada una de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas enlistadas anteriormente (OIT, UNFPA, UNICEF, FAO, OIM, UNESCO), funcionarios técnicos de sus contrapartes nacionales (MTSS, CPJ, INAMU, MAG, DGME, MEP), representantes municipales,

representantes de otras instituciones gubernamentales como INA e IMAS y un representante de la Agencia Española de Cooperación Internacional que apoyaba la iniciativa.

Asimismo, vale mencionar que el CTN del PC JEM, era co-presidido por un representante de alto nivel de la Institución Pública Líder (que en este caso en un inicio fue el Viceministerio de Juventud y luego el Comité de la Persona Joven) y un representante de alto nivel de la Agencia de las Naciones Unidas líder en el programa (la OIT). Ambos desde su mandato tenían dirigir las acciones y servir de guía ante el trabajo conjunto que debía ejecutarse. Las reuniones de este comité fueron realizadas una vez al mes durante los 3 años de ejecución del proyecto, y la participación en ambos espacios fue bastante estable durante este periodo, tanto en su operatividad como en la participación de los/as representantes institucionales y de agencias.

La responsabilidad del CTN fue específicamente la coordinación operacional y la implementación del programa. Así, entre sus responsabilidades dispuestas estaba: “ser la instancia asesora del CDN con respecto a los ajustes estratégicos, programáticos y financieros necesarios, para que las acciones que se desarrollan en el marco del PC JEM respondieran a las necesidades de las personas jóvenes. Es decir, fue en el marco de esta instancia donde se articulaba y gestionaba todo el proyecto, incluyendo la forma de trabajo. Aquí se le daba seguimiento al programa, se tomaban decisiones sobre las variaciones necesarias, se establecían coordinaciones entre agencias y se aseguraba la participación activa de las comunidades con un sentido de apropiación sobre las actividades.

En términos operativos a través del desarrollo de este CTN, se procedió con un proceso de articulación, tanto entre agencias del SNU como entre Instituciones del Estado. Y para lograr aún mejor comunicación entre ambos se establecieron **Grupos de Trabajo** a lo interno de este comité, los cuales se definieron según los componentes sustantivos del programa y las responsabilidades temáticas de cada agencia o ministerio. Así funcionaron los grupos: Empleo y Empleabilidad, Emprendedurismo, Migración, Educación, Cuido y Ventanilla.

Por último, en un tercer nivel, el programa JEM estuvo conformado por el **Comité Técnico Local o Equipo de Ejecución y Apoyo**, que era la instancia encargada de dar seguimiento a los servicios que las Plataformas de Servicios Locales (PSL)

articulaban. Estos comités, eran dirigidos por cada Municipalidad, con el apoyo técnico de la ventanilla. Y tenían como encargo, valorar la respuesta de las instancias locales y tomar decisiones estratégicas para reorientar la ejecución de los servicios del cantón. Fundamentalmente fueron integrados por las instancias cantonales que ofrecían los servicios a las personas jóvenes, y que fueron contactadas en el mapeo de instituciones que elaboraron las encargadas de cada ventanilla.

Todas estas instancias de coordinación siguiendo un esquema de mando medianamente vertical que se explica en la figura 1.

Figura 5. 1.

Diagrama de Mando de la Estructura de Gobernanza del PC JEM



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la estructura organizacional del PC JEM contó además con tres instancias adicionales:

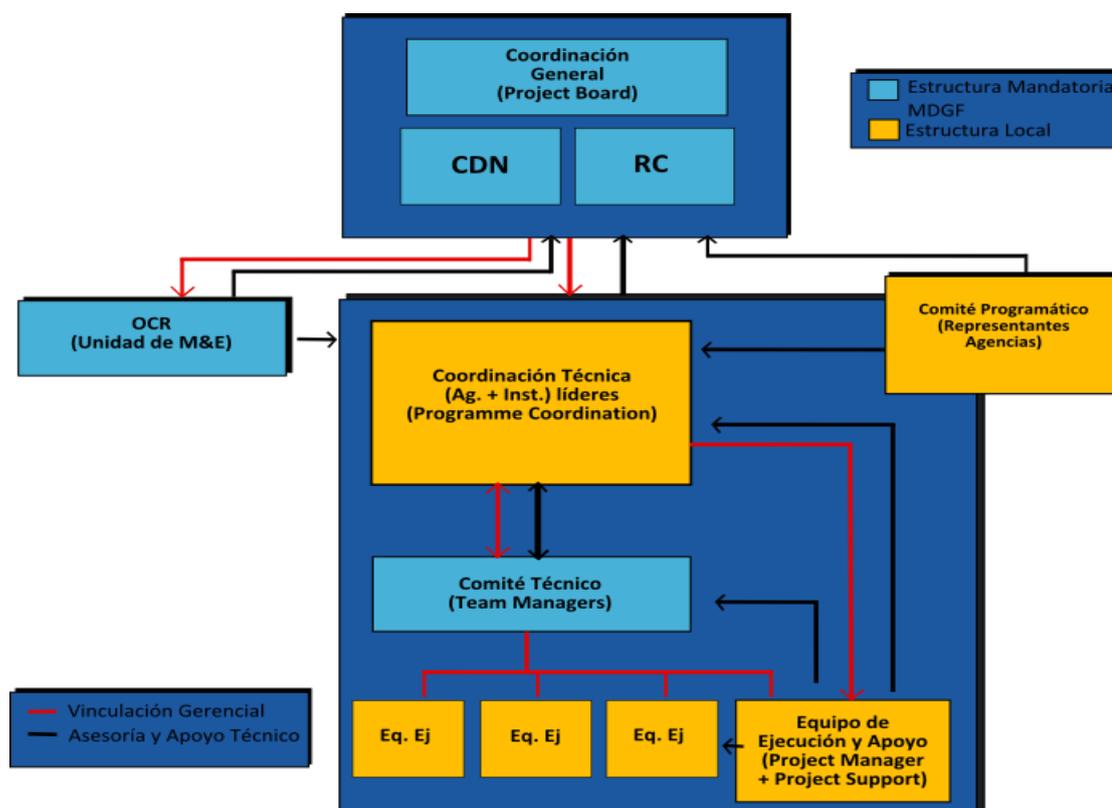
1. Una **Coordinación General**, que atendía el avance de los tres programas conjuntos desarrollados en el país. Siendo una instancia mandatoria del F:ODM (compuesta por el CDN y la OCR).
2. Una **Coordinación Técnica de Programas**, compuesta por cada agencia e institución líder de cada programa a nivel nacional; y
3. Un **Comité Programático**: compuesto por representantes de las agencias de Naciones Unidas y la Coordinadora Residente del SNU. Y la cual fungía como

enlace entre los primeros dos. Del mismo modo que ayudaba a la articulación de las agencias y su trabajo en el tema.

Mediante la figura 5.1, el F:ODM explica las relaciones existentes entre cada órgano, Todo articulándose bajo el esquema que se expone en la figura.

Figura 5.2.

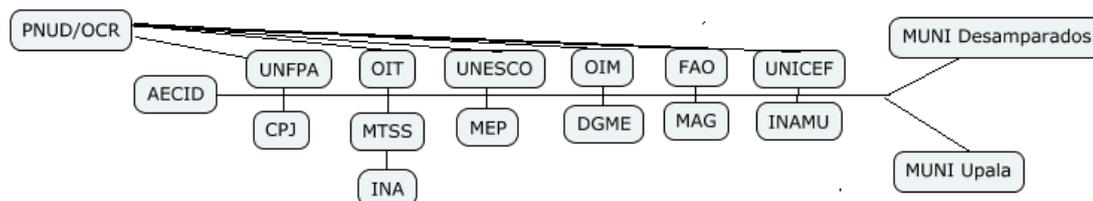
Esquema estructura Organizativa Programas Conjuntos.



Fuente: (Naciones Unidas Costa Rica, 2013)

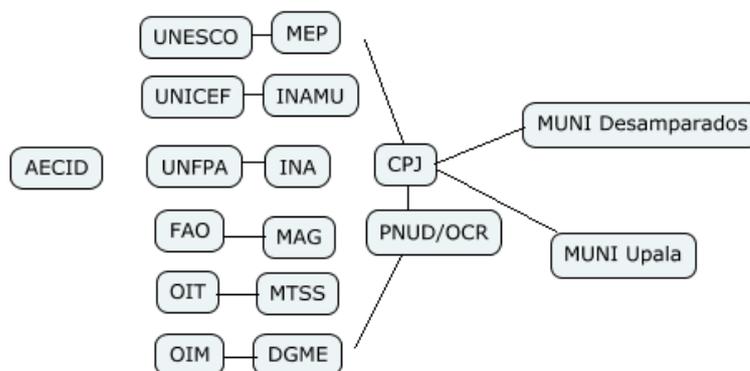
Por su parte, los participantes del CTN, indican y coinciden en su mayoría que las relaciones a lo interno del Comité Técnico y con respecto a las demás instancias se organizaban principalmente por medio de binomios (agencia especializada de Naciones Unidas- Contraparte Nacional) y no por Grupos de Trabajo como se propuso en algún momento. Asimismo, gracias a los esquemas que varios diseñaron se puede reconocer que en el CTN había un claro control de parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional y un liderazgo del CPJ, el UNFPA y la OIT. Algunos ejemplos en las figuras 3, 4 y 5.

Figura 5.3  
Esquema de trabajo PC JEM.



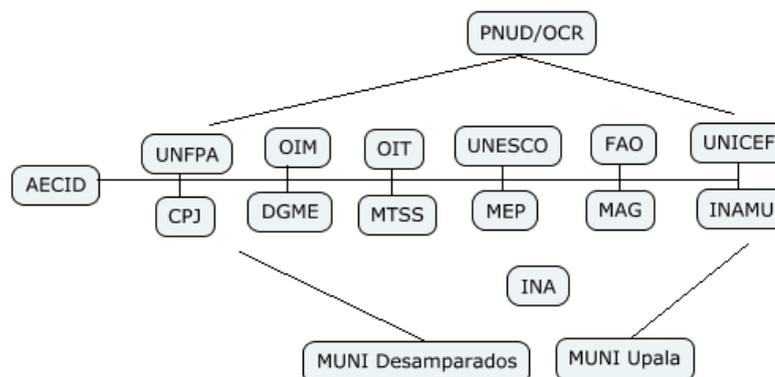
Elaborado por Alejandro González en entrevista, Junio 2013.

Figura 5.4  
Esquema de trabajo utilizado en el PC JEM.



Elaborado por Xiomara Pessoa en entrevista Junio, 2013.

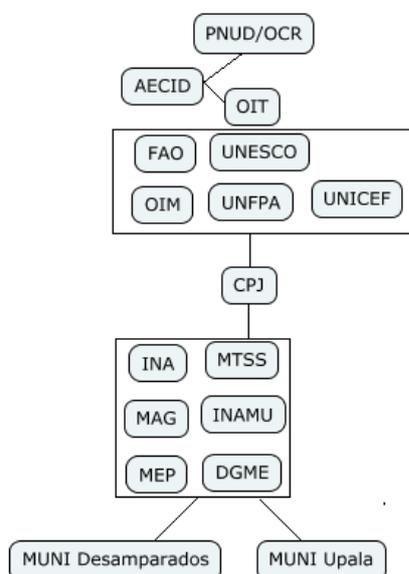
Figura 5.5  
Esquema de trabajo utilizado en el PC JEM.



Elaborado Karla Pérez de la FAO y Charleene Cortez, gestora del programa. En entrevista Junio, 2013.

El único esquema completamente diferente en estructura fue el diseñado por Roberto Lemaitre, representante de la Municipalidad de Desamparados, quién indicó que el trabajo en conjunto más bien se realizó por aparte entre agencias del SNU y los Ministerios, como conjuntos separados. Contando con el CPJ como contacto entre ambos grupos. Asimismo mencionó que las Municipalidades siempre estuvieron en el eslabón más bajo de decisión, esto vale mencionar sí coincide con el resto de esquemas, en los que los entrevistados siempre las pusieron en el nivel más bajo del esquema.

Figura 5.6  
Esquema de trabajo utilizado en el PC JEM.



Elaborado por Roberto Lemaitre en entrevista Junio, 2013.

## 6. EJECUCIÓN

Con respecto a la ejecución de este programa, se debe explicar que no necesariamente fue lineal, cronológica ni coordinada entre todas las agencias. Por ejemplo, según lo menciona Rafael Mesén, representante del MAG, “mientras el binomio OIT-MAG había definido poblaciones meta, generaba capacitaciones y hacía campamentos, habían agencias apenas iniciando diagnósticos” (Mesén 2013). Asimismo menciona Margarita Jenkins, de UNESCO “debido a que la planificación no fue conjunta nos llevó algún tiempo crear alianzas, conocer el proyecto e incluso hubo resultados que tuvieron que ser ajustados en marcha” (Jenkins 2013).

Por consiguiente, se hace la aclaración que aunque para efectos de esta descripción se divide en tres momentos (fase 1, 2 y 3), esto no necesariamente hace referencia a que todas las agencias trabajaron en la misma fase, ni que estos tres momentos responden a los años 1,2 y 3 del proyecto. Simplemente las fases son una forma más sencilla de comprender la lógica de ejecución que estuvo programada para el programa conjunto y los resultados que poco a poco fueron apareciendo.

***a. PRIMERA ETAPA:***

Que corresponde casi al primer año de ejecución el cual se destinó al arranque de todos los componentes de Programa Conjunto, sobre todo de la estrategia de inserción local y vinculación con las municipalidades. El PC JEM inicia en mayo de 2009, pues requirió alrededor de tres meses para definir detalles operativos, consolidar acuerdos con los gobiernos locales y realizar un taller de inicio (Jenkins 2013) & (F:ODM 2011 Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración 2011).

De esta manera, durante el primer período se definió la operación de aspectos estructurales, como la planificación y distribución de actividades; y para efectos de la Ventanilla Única, se iniciaron conversaciones con las municipalidades para la habilitación de un espacio de oficina. Se comenzó además con la definición del perfil de puestos para los equipos de trabajo de ambas Ventanillas (Upala y Desamparados), así como el diseño del Modelo de Atención Integral. (F:ODM Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración 2011).

Por definición del CTN se especificó que el equipo de trabajo tenía que contar con un perfil de personas adecuado para asumir el reto de coordinar y apoyar en la Ventanilla, así como para asumir tareas de operación y vinculación en distintos niveles: nacional (en lo político-estratégico y lo técnico), con el gobierno local, con las instituciones locales y sobre todo, en la atención individual de personas jóvenes. En ese sentido para cada Ventanilla Única, el equipo de trabajo fue integrado al inicio por una sola persona en el rol de coordinadora<sup>31</sup>. No obstante, posteriormente llegó a contar con una o dos personas más que le asistían en diversos espacios en reconocimiento de la carga de trabajo y el nivel de especialización para ciertos temas requeridos.

---

<sup>31</sup> Esta decisión se tomó mientras se verificaba el desenvolvimiento de cargo y la carga de tareas que ameritaba el puesto.

La tarea inicial del equipo de trabajo local consistió en compilar los servicios locales para personas jóvenes, brindados por diversas instituciones públicas y organizaciones locales. Este “Mapeo de Servicios Locales”, como se le denominó, tuvo como fin no sólo recolectar información, sino también conocer más del tipo y calidad de servicios disponibles para personas jóvenes e intereses de articulación. Una vez finalizado esto, se presentaron resultados a las instancias participantes, se inició la divulgación del PC JEM y se procedió a conformar los Comité Técnicos Locales que serían los responsables de gestionar y evaluar la efectividad de la respuesta de las instituciones locales a las personas jóvenes. (F:ODM Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración 2011)

En el caso de Desamparados, el CTL adquirió el nombre de Red Cantonal para la Persona Joven–Desamparados y en Upala el “Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional” (CCCI) acordó asumir el rol de Comité Técnico Local y sumar dentro de sus funciones, la gestión y evaluación sobre la efectividad de la respuesta de las instituciones locales a las necesidades de las personas jóvenes. Ambos comités acordaron reunirse de manera mensual y ejecutar acciones mediante sus comisiones permanentes de trabajo (estructuras homólogas a las Plataformas de Servicios Locales). (F:ODM Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración 2011).

También en esta primera etapa, se institucionalizó el Modelo de Atención Integral (MAI) llevándose a la práctica a través de la “Ventanilla Única para la Empleabilidad, Empleo y Emprendedurismo de las Personas Jóvenes”; que consistía en un grupo de profesionales ubicado en las municipalidades, “orientados a proporcionar información a las personas jóvenes sobre oportunidades de estudio, trabajo, empleabilidad, y emprendedurismo; además de desempeñar un rol articulador de los servicios públicos y privados en los cantones”. Así el MAI planteó un proceso detallado y personalizado para cada persona atendida en la ventanilla.

En esta etapa el principal resultado se resume entonces en la construcción de alianzas a nivel cantonal y entre instituciones, que servirían para el desarrollo de espacios y mecanismos fundamentales para la atención de las personas jóvenes; el diseño de la Ventanilla Única; el levantamiento de información sobre los servicios existentes a nivel local; y como resultado macro, la construcción del MAI. (F:ODM Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración 2011)

### ***b. SEGUNDA ETAPA:***

Se puede definir una segunda etapa, a partir de la puesta en marcha de la Ventanilla Única y los diferentes servicios y actividades desarrollados bajo esta estructura. Recordando que este programa conjunto se basaba en que cada instancia participante desde su especialización y experiencia en la gestión, brindaba ciertos insumos, análisis, programas, proyectos y actividades, así como la contribución de recursos humanos y económicos. Los cuales en conjunto formaban el programa.

En ese sentido bajo el marco del MAI las primeras actividades que se realizaron con los jóvenes identificados por la ventanilla y las instituciones, fue la elaboración de un **Plan de Desarrollo Personal (PDP)**, partiendo de las necesidades de la persona joven. Para esto se realizaron varias actividades en grupos, que pretendían la reflexión sobre los derechos de las personas jóvenes y los servicios que articulaba la ventanilla. Posterior a ello, considerando toda la información recopilada, se iniciaba el proceso de completar el PDP mediante una entrevistas personal. Al final el joven participaba en un taller de devolución, que hacía una búsqueda de servicios integrales que según el F:ODM garantizaran en el futuro la obtención de un trabajo decente (F:ODM 2012).

De seguido, a través de la ventanilla se realizaban las gestiones para solicitar los servicios requeridos. Servicios que el CTL y la Plataforma de servicios en la Municipalidad, debían articular y conseguir de la manera más pronta posible para atender la demanda y dar respuesta adecuada a las necesidades de esta población.

Una vez contactadas las personas jóvenes interesadas, e informadas de participar en todo el proceso propuesto por la ventanilla, se proseguía entonces con la identificación de necesidades por medio de la **Ficha de Información de la Persona Joven**. Este registro servía entre otras cosas como base para determinar si la persona cumplía o no con el perfil de población que estableció el modelo (Índice de Vulnerabilidad<sup>32</sup>). La ficha era completada por la persona individualmente y posteriormente los datos se incorporaba a un sistema de información que fungía como registro electrónico (F:ODM 2012). A través del cual la ventanilla contactaba a las personas y les informaba sobre el servicio solicitado.

---

<sup>32</sup> Véase en Modelo de Atención Integral de la Ventanilla Única para la Empleabilidad, el empleo y el Emprendedurismo de las Personas Jóvenes. Programa Conjunto Juventud Empleo y Migración 2009-2012. Consejo Nacional de la Persona Joven, 2012. Páginas 24-26.

Al final, aquellas personas que gestionaron algún servicio tuvieron la facilidad de realizar los trámites a través del contacto con la ventanilla, evitándoles acudir a diferentes oficinas y tener que responder a diligencias y solicitudes de información distintas. “Esta labor de la ventanilla era justamente la que la definía como entrada única a los servicios de las instituciones, organizaciones y gobiernos locales” (F:ODM 2012), haciendo el proceso de acceso a todas las instancias mucho más ágil y oportuno.

En esta tarea de gestión de servicios, se debió en algunas ocasiones informar a los **Grupos de Trabajo** sobre las necesidades de los servicios no solventados a nivel local, para que pudiera haber una respuesta de las instancias nacionales para brindar a ese cantón los servicios solicitados. También hubo intercambio de información entre los **CTL's** y el **CTN**, con el fin de fortalecer la respuesta de las instancias a las demandas y poder solicitar refuerzos para una acción local oportuna.

El modelo contempló además, que la ventanilla diera seguimiento durante el proceso de ejecución de los servicios, para asegurar si la persona continuaba, o tenía algún problema o limitación para completar el servicio definido y así poder ayudarla a tiempo. Finalizado esto, las personas jóvenes beneficiarias completaban una “Ficha de Evaluación del Servicio Recibido” y se actualizaban las metas definidas en el PDP a corto, mediano y largo plazo. Con esto se completaba el modelo Ventanilla y sus servicios en ambas municipalidades.

Mientras todo este modelo se generaba, también desde diversas instancias se sumaron iniciativas, por ejemplo en Desamparados: la creación de una **Ventana de Cultura y Desarrollo del Parque La Libertad**. Y el establecimiento de una **Incubadora de Empresas**, desarrollada por Fundación ParqueTEC, la cual fue donada por UNESCO. La última, tenía como propósito la autogeneración de empleo de calidad, en una región en donde el empleo formal es casi inexistente.

Por su parte, se realizó en Upala y en Desamparados una serie de talleres con jóvenes en diferentes temas, en algunos de los cuales se obtiene la imagen gráfica para las Ventanillas, desde un enfoque de juventudes, cuyo principal producto articulador es el logo de **Punto e**. Además con ayuda de estos talleres y campamentos se logra articular una Red Nacional de Jóvenes Rurales y se fortalecen redes de apoyo para los jóvenes en estas zonas.

El MAG fortaleció con ello, la gestión del Programa Nacional de Juventudes Rurales, incluyendo en el Plan Anual Operativo 2012 un indicador sobre el trabajo con juventudes rurales y estableció los lineamientos a seguir para el fomento de la cultura emprendedora de las personas jóvenes.

Gracias al Programa Conjunto también se realizaron aportes concretos para fortalecer la estrategia de Red Nacional de Cuido. Entre ellos se elaboró una “Guía Institucional para el Diseño y Operación de Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil”, que inicialmente sería la base para la definición del modelo que estaría utilizándose en los Centros de Cuido en los cantones de incidencia del PC. Además dentro del marco esta iniciativa el INA también asignó cursos, becas y asesorías, sobre todo a los jóvenes en Desamparados. Por último se continuó fortaleciendo iniciativas de las instancias gubernamentales para dar respuesta a los requerimientos de las Personas Jóvenes, como por ejemplo la formación de Asistentes para la Atención Integral de Personas Menores de Edad.

Por otro lado, el MEP trabajó con UNESCO en educación con personas jóvenes, en ofertas que trascienden la educación formal. Un ejemplo es el trabajo de Alfabetización de adultos en Upala con personas entre 15 a 40 años que era inicialmente previsto en 2 distritos, y que producto de la gestión organizada de la comunidad, la Ventanilla de Upala, y la Dirección Regional de Educación de Upala, se decidió a ampliarlo en 8 distritos, más allá del PC.

Por su parte, el MTSS se ha apropió del PC, asumiendo el liderazgo y la coordinación de la Estrategia EMPLEATE, la cual contó con una excelente articulación interinstitucional de más de 50 instancias. El programa “Empléate” del MTSS es uno de los resultados macro para abordar la situación del empleo juvenil, y una garantía de sostenibilidad del mismo PC JEM. En el mismo se invertirán recursos públicos por el orden de los 20 mil millones de colones entre el 2011-2014, y se tienen insertos en procesos normativos técnicos a 1.200 personas jóvenes, implicando también una inversión de recursos de 676 millones de colones.

Así muchos más resultados, documentos, consultorías y actividades fueron desarrollados<sup>33</sup> dentro del PC JEM, pues fue realmente un encuentro de múltiples actores con diferentes misiones, ámbitos de acción, responsabilidades y expectativas, dentro de los cuales las instancias locales tuvieron el papel de desembocar la ejecución del programa. De hecho se habla que muchos productos sustantivos del PC quedan en manos de la institucionalidad pública, insertos en sus estructuras operativas, institucionales, en sus planes de trabajo y con el respaldo presupuestario para mantener su vigencia (Norma Pereira, F:ODM, 2009-2012).

***c. TERCERA ETAPA:***

Que podría definirse como el espacio para el cierre de actividades y las evaluaciones del PC JEM. Este proceso se alargó más que el tercer año del programa, pues el fondo aprobó una extensión de seis meses para completar las evaluaciones y sistematizaciones de manera más adecuada. Todo el sistema de evaluación considero 4 instrumentos en diferentes momentos: a) el sistema de monitoreo y evaluación (M&E) dirigido desde el OCR, b) el sistema de M&E de las Personas Jóvenes a través de las Ventanillas; c. la sistematización de experiencias; y d. la estrategia de convergencia entre los programas conjuntos.

En cuanto al sistema de M&E, el programa estuvo monitoreado y evaluado desde dos perspectivas de gestión: la Gestión Basada en Resultados y la Gestión conjunta. Las dos siendo complementarias y fundamentales para medir el éxito del Programa. Ya que permitieron apreciar los cambios con base en criterios establecidos con anticipación, y de manera más objetiva, gracias a un Índice de Progreso Conjunto, sobre el cual se reportó en los informes semestrales, con la excepción de los últimos.

No obstante, su importancia, según menciona la oficina OCR se denotó una resistencia de trabajar bajo una lógica de Gestión Basada en Resultados, de parte del gobierno y de las instituciones locales. Esto a pesar de que a lo largo del Programa Conjunto se realizaron cinco revisiones y actualizaciones de los indicadores y las fórmulas de medición del Marco de Monitoreo & Evaluación, con participación de las

---

<sup>33</sup> Para más detalle de los logros y resultados del PC JEM véase Informe Final de Resultados Programa Conjunto: “Juventud, Empleo y Migración. Una Ventanilla Única para el Empleo Juvenil en Desamparados y Upala”. F:ODM 2013

instituciones que participan en los procesos de capacitación, sensibilización y seguimiento de las personas jóvenes (F:ODM 2013).

Con respecto al Sistema de M&E desde las personas jóvenes, aunque forma tardía (en la última fase del programa) el programa sí logró sistematizar la información desde las personas jóvenes atendidas en la ventanilla en función de la gestión por resultados. Resultados muy ricos desde las propias ventanillas, y que se incluyeron entonces parcialmente, por tanto no se aprovecharon durante la ejecución de las actividades del proyecto.

Asimismo, el PC JEM hizo un importante trabajo de sistematización, para rescatar las buenas prácticas y lecciones aprendidas a través de la Gestión del Conocimiento<sup>34</sup>. Sin embargo, el evaluador externo del programa, Christian Privat, indicó que durante la reunión del Comité Técnico no vio totalmente incorporada la importancia de la evaluación y la sistematización de experiencias para la Gestión del Conocimiento y el PC no logró incorporar esta práctica como parte de las acciones conjuntas (F:ODM 2013).

Por último el sistema de evaluación consideró importante la inclusión de un sistema de convergencia, el cual sobre la base de los insumos proporcionados por los Coordinadores de los Programas Conjuntos, se identificaba con suficiente anticipación oportunidades para acciones coordinadas, intercambio de productos y recursos o control de riesgos como duplicidad. La herramienta, tuvo el nombre de Sistema de Información para la Convergencia (SICON), y fue rediseñada para permitir una mejor asistencia a los actores involucrados y para informar las decisiones de los coordinadores de los Programas. Así la plataforma se organizó a partir de la información detallada sobre actividades y productos generados por cada uno de los Programas Conjuntos.

A pesar de existir todas estas herramientas (SICON, M&E y la sistematización) en la primera parte del ciclo programático ninguna se desarrolló adecuadamente. Esto ocasionó que se perdiera mucha coordinación entre las ventanas del Fondo durante la fase de ejecución. Pues las ventanas trabajaron en los mismos sitios (por ejemplo tres de los cuatro programas trabajaban en Desamparados), a menudo con los mismos

---

<sup>34</sup> Ver secciones de comunicación en Informe Final Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración. 2009-2012.

beneficiarios, y sobre cuestiones relacionadas, pero todas sin conocimiento del trabajo de los demás. Por esto el Comité Técnico, menciona en el Informe Final del PC JEM que “en la práctica hubo debilidades importantes y predominaron las acciones específicas sin lograr trascender a la articulación de acciones entre programas” (F:ODM 2013; 51).

### **C. ASPECTOS DÉBILES DEL PROCESO**

Dibujado entonces de manera general el mapa organizativo y de ejecución del PC JEM, vale mencionar algunos de los aspectos que a consideración de los participantes del programa, evaluadores, e incluso beneficiarios fueron débiles y restaron impacto al producto final:

- El proyecto resultó ser una suma de aportes y actividades de cada una de las agencias participantes, no necesariamente un programa de atención con integralidad, o uniformidad. Como muestra de ello los resultados se encuentran de forma dividida según el trabajo de cada agencia y cada ministerio. Asimismo, hubo resultados similares bajo estrategias de atención diferentes, se hicieron estudios y diagnósticos posteriores a algunas actividades, etc. Esto no fue fácil, ya que significó enfrentar un proceso de aprendizaje sobre las formas ordinarias de operación, así como subsanar errores de diseño del Programa Conjunto, que al no ser diseñado participativamente, y sin conocimientos de base, no se adecuó en muchas ocasiones a las realidades de las poblaciones meta.
- En este mismo sentido, no hubo inclusión de gobiernos locales ni personal técnico dentro de la planificación del Programa, “creando abismos sobre la realidad institucional interna y las necesidades, capacidades y recursos existentes” (Lemaitre 2013). Las ventanas temáticas fueron estructuras de fuerza que el F:ODM elaboró en las cuales las instituciones nacionales y gobiernos locales debían entrar, sin mucha posibilidad de negociación con respecto a los resultados finales o procesos diseñados.
- En este proyecto se denotó además la distancia existente entre las instancias técnicas y políticas en las instituciones nacionales. Ejemplo de ello, la primera

y segunda Nota Conceptual fueron firmadas desde los más altos jerarcas, y cuando se incluyó la parte técnica, muchos estuvieron disconformes con el proyecto e incluso solicitaron modificaciones porque no concordaban con las prioridades que se venían trabajando, o tenían resultados que se alejaban de la realidad.

- Por su parte, el trabajo “conjunto” entre agencias del SNU resultó ser una suma de partes y no necesariamente un trabajo articulado. Según lo reconocen los mismos consultores de las agencias, a nivel del SNU existe aún mucha rivalidad y mucho recelo sobre la invasión de espacios temáticos que aborda cada agencia especializada (Jenkins 2013).

En conocimiento de eso, y para el caso de esta iniciativa que proponía el desarrollo de una articulación programática y de gestión por un tiempo tan prolongado, hay quien considera se debió destinar tiempo para crear tejido social entre los ejecutores del fondo (Mesén 2013).

- Durante la ejecución del programa permanecieron prácticas como el trabajo bilateral entre agencias y sus “contrapartes naturales”; para el caso de Costa Rica UNESCO/MEP, OIT/ MTSS, OIM/Ministerio de Gobernación-Migración, FAO/MAG, etc. lo que evidenció una visión bilateral de Agencias cooperantes, enfocadas a un paquete de trabajo tradicional.
- Menciona además el representante de la Municipalidad de Desamparados, que muchos de los resultados del PC JEM, resultaron quedarse en estudios, consultorías y trabajos de agentes externos, muchos de ellos diagnósticos, asistencias técnicas, estudios de prospección. Triangulando esta información con la lista de los documentos y estudios producidos por el programa conjunto, se constata esta información, visualizando un aproximado de 80 proyectos de consultoría desde las agencias del SNU participantes en el F:ODM durante tres años de ejecución.
- Otro aspecto de alguna forma débil, fue elección de los cantones donde se realizó el PC JEM (Desamparados y Upala) pues coincide sólo parcialmente con las prioridades del Marco de Asociación País Costa Rica-España, y con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, que contemplaban

una priorización de las zonas más alejadas del centro del país, donde los problemas de desarrollo se agravan.

- El cambio de gobierno en mayo de 2010 constituyó un obstáculo importante en el desarrollo del PC JEM. El impasse que significó la rotación de autoridades y el Plan Nacional de Desarrollo, generó una demora en la articulación efectiva con las contrapartes institucionales, que en algunos casos no estaban contemplados en el PC, pero cuya inclusión tras el cambio de administración, se hacía imperativa.
- Durante la implementación del PC, se presentaron desfases en los desembolsos de los recursos, los cuales incidieron en la fluidez de los procesos de ejecución y dificultaron la realización de las actividades planificadas en el tiempo establecido. Esto según la evaluación final, se mitigó con la experiencia y la planificación a más largo plazo del presupuesto (F:ODM 2013).
- El Programa Conjunto en su formulación original no consideró el financiamiento para emprendimientos, en razón de que el país dispone de un Sistema de Banca para el Desarrollo, no obstante, la accesibilidad de los recursos de parte de la población con la que trabaja el PC, no es efectiva, por lo que el programa debió desarrollar acciones tendientes a generar condiciones mínimas para el financiamiento de emprendimientos juveniles (Pérez 2013). Por eso casi al final de PC se establecieron alianzas con empresas comunales de crédito (dos en Desamparados y dos en Upala), a las que se capitalizaron con recursos financieros para el otorgamiento de créditos a las personas jóvenes. También se estableció un fondo para apoyar las necesidades de financiamiento de las personas jóvenes que están en los procesos de incubación y aceleración de empresas. El MAG estableció un convenio con la Dirección Regional del IMAS de Upala para financiar emprendimientos individuales y colectivos con fondos del Programa de Ideas Productivas. No obstante fueron realmente una minoría los jóvenes que tuvieron la posibilidad de recibir algún tipo de financiamiento para poner en marcha su emprendimiento.

- Asimismo, el diseño del trabajo del Componente Gestión y Emprendedurismo, específicamente en lo que respecta a la capacitación para en personas jóvenes en Upala y Desamparados, no contempló una fase de seguimiento, por lo que una vez finalizado el proceso de bosquejo de ideas de negocios, no se logró la implementación de la mayoría.
- El procedimiento de atención fue muy prolongado para aquellos jóvenes con mayor vulnerabilidad, y que estaban más urgidos de servicios educativos u opciones para lograr insertarse en el mercado laboral. Esto lo indica tanto la experiencia municipal (Lemaitre 2013), como algunos de los beneficiarios del proyecto, los cuales en sus consideraciones finales lo reconocen.
- Realmente hay y hubo dificultad durante todo el proyecto de atribuir ciertos resultados del PC al SNU y sus agencias, en el marco de resultados más amplios en materia de desarrollo obtenidos por el Estado y sus instituciones.

#### **D. LOGROS Y ASPECTOS POSITIVOS DEL PC JEM**

Además de los resultados respectivos del programa que están detallados en el Informe Final del PC JEM del F:ODM publicado en el 2013. Es importante también reconocer algunos logros de ejecución o aspectos que fueron bien trabajados y de los cuales el país y sus instituciones pueden aprender de esta experiencia de cooperación internacional. Entre los que mencionan los participantes:

- Hubo un fortalecimiento de las capacidades institucionales, pues fue un programa que en términos de recursos, agentes de cooperación, instituciones, actores locales y población meta representó una tarea de coordinación que aglutinaba y articulaba voluntades en torno a los objetivos propuestos. Asimismo la creación de una plataforma de acción basada en estructuras como el Comité Técnico, los grupos de trabajo interinstitucional e intersectorial, los comités de gestión local y la interacción de agencias y contrapartes para el avance de un proyecto, significó una plataforma de trabajo interesante de la cual muchas instituciones pudieron sacar provecho.

Así posterior al programa ha habido instituciones nacionales (como el CPJ y el MEP) que proponen continuar con reuniones políticas y de alto nivel técnico de cada una de las instituciones, para generar articulación y trabajos conjuntos.

- Gracias a la estructura dictada por el F:ODM, se aprovechó la capacidad técnica de los diferentes socios nacionales para generar y fortalecer herramientas que facilitaron el acceso al empleo, el emprendedurismo y a mejorar la empleabilidad tales como los servicios públicos de empleo y los subsidios para el acceso a la formación técnica (F:ODM 2013)& (Pérez 2013)
- Gracias al PC JEM se posicionó a las personas jóvenes como población de alto interés para el desarrollo y, se promocionó el interés de diversos sectores para la promoción de su mejor desarrollo. Principalmente hubo avances en la sensibilización y capacitación del tema a nivel de instituciones locales, las cuales atienden las poblaciones de forma directa. Y en la definición de una política nacional que atendiera el tema.
- Se constató la capacidad institucional, administrativa e incluso política para gestionar conjuntamente la cooperación internacional, el país dispuso de personal técnico y profesional muy capacitado, además de recursos, capacitaciones y tiempos que enriquecieron el programa ejecutado.

## **E. PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS**

El tema de inclusión de beneficiarios, fue principalmente como fuente de información y conocimiento, por ejemplo se hicieron algunos talleres al inicio para reconocer algunos de las debilidades que reconocen los jóvenes que enfrentan. Sin embargo no hubo seguimiento de estos jóvenes para que posteriormente pudieran recibir servicios de las ventanillas, ni revisaran los servicios desarrollados.

Hay quienes dicen que del todo no hubo inclusión (Aragón 2013), fue gradual (Pessoa 2013) o únicamente en diagnósticos como fuente de información (Lemaitre 2013). Lo que si queda claro es que tanto los jóvenes beneficiarios y las instancias nacionales beneficiarias siempre estuvieron en los niveles más bajos de decisión sobre el proyecto. Es decir, asuntos sobre la marcha y meramente operativos.

## **CAPÍTULO VI. MANEJO PRÁCTICO DE LOS PRINCIPIOS DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA CONJUNTO JEM, F:ODM**

*El objetivo de las evaluaciones sobre la marcha de la implementación es valorar la relevancia y eficacia de los instrumentos. En este caso el capítulo pretende dilucidar a través de un caso real la relevancia de la Declaración de París, su contribución a la eficacia de la ayuda y, a la postre, al desarrollo. Con ello se brinda muchas luces sobre los avances y las contradicciones con las que se desarrolla la cooperación internacional. Ahora, se trata de que los gobiernos, las agencias y los grupos de la sociedad civil, destinatarios de esta evaluación, pongan en práctica las lecciones y las recomendaciones del mismo.*

El Fondo ODM desde su concepción tenía marcado como objetivo claro aplicar la DP y sus principios, por lo que en sus informes la OCR tenía la responsabilidad de brindar descripciones minuciosas sobre los avances de su aplicación. A raíz de eso, es que aparecen en cada uno de sus informes (semestrales y final) un capítulo referente a la evaluación de los principios de eficacia. Además de ello, monitoreado desde la oficina de M&E del proyecto hubo constantes consultas y solicitud de datos al respecto, a cada institución participante.

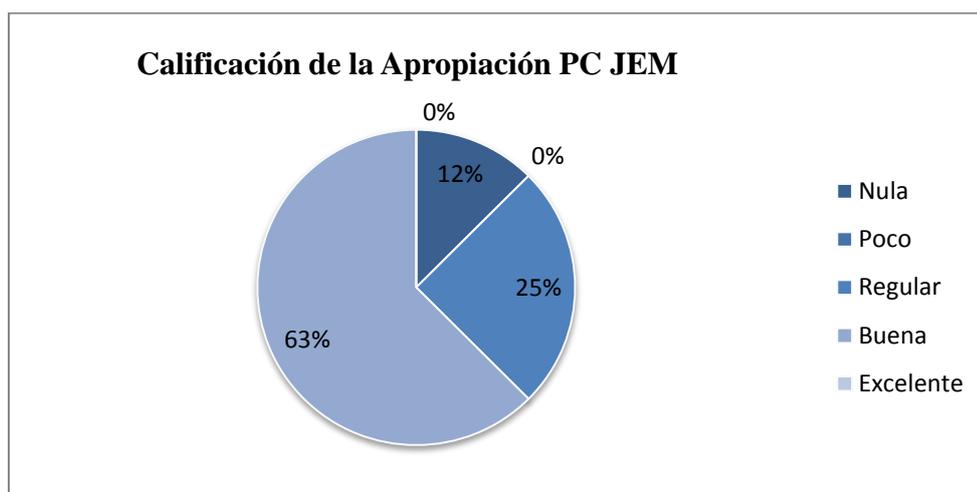
Para efectos de este documento se tomó en consideración esa información y datos de un instrumento de entrevistas aplicado a los miembros del CT, donde se los consultó sobre los avances con respecto a cada uno de los principios. Todos dijeron conocer la Declaración, aunque muchos de las agencias nacionales no a profundidad o en detalle. Ante esta debilidad, dentro del programa se debió promover un espacio para que más que un seguimiento fuera un compromiso adquirido por cada uno de los participantes lograr una cooperación más eficaz.

## A. APROPIACIÓN

El PC JEM, fue un programa interesante en la medida que como se incluía la participación de tantos ministerios e instituciones nacionales, se benefició la apropiación del país con respecto a la cooperación brindada. De hecho, la metodología de trabajo conjunta, si facilitó en buena forma que el país pudiera estar presente en la mayoría de decisiones sobre el proyecto de cooperación, así como tenía la capacidad para establecer algunas prioridades y mejorar criterios. Según la encuesta realizada a algunos miembros del comité técnico, la mayoría califica que el país tomó el programa, lo estableció y vinculó como prioridad nacional de una buena forma. Véase gráfico a continuación.

Figura 6.1

Gráfico Circular sobre calificación de la Apropiación en el PC JEM



Elaboración propia con datos entrevista a participantes del CT JEM

Por otra parte, el Mapeo de Servicios Locales y la definición de instancias de articulación alrededor de los objetivos del PC JEM, favorecieron la vinculación y sinergias de las instituciones y organizaciones locales. Además según las evaluaciones internas y externas del proyecto, en términos generales la apropiación local en ambos cantones se percibió como buena y favorable.

No obstante, y aunque se reconoce capacidad técnica para gestionar la propuesta, el liderazgo muchos consideran siguió siendo de los donantes (Comité Programático) (Lemaitre, 2013). Debido a que ellos eran quienes tenían absoluto control sobre los

recursos y a nivel programático establecían sus prioridades según la especialización de las agencias a las que representaban.

Uno de los supuestos es que quizá la debilidad de este principio estuvo en que por la forma en que fue negociado (el tema de ventanas temáticas y tantas instancias escalonadas de decisión), el país practicó la apropiación según un enfoque pasivo, en el cual recibió un modelo y a como le fue posible lo amarró con trabajos y necesidades de las instituciones participantes.

A partir de esto, se habla de una preocupación importante ante una mera traslación de modelos de desarrollo de un país a otro (España a Costa Rica) y la imposición de determinadas estrategias de desarrollo. Pues el modelo de ventanilla no fue una construcción colectiva, sino un modelo para ensayar y replicarse en otras zonas del país. Además el hecho de que esté ligado a prioridades nacionales ya establecidas tampoco podría ser una señal absoluta de apropiación, pues España y la mayoría de las agencias del SNU son quienes han estado colaborando y capacitando también en el establecimiento de estas políticas (ej. Plan Nacional de Desarrollo).

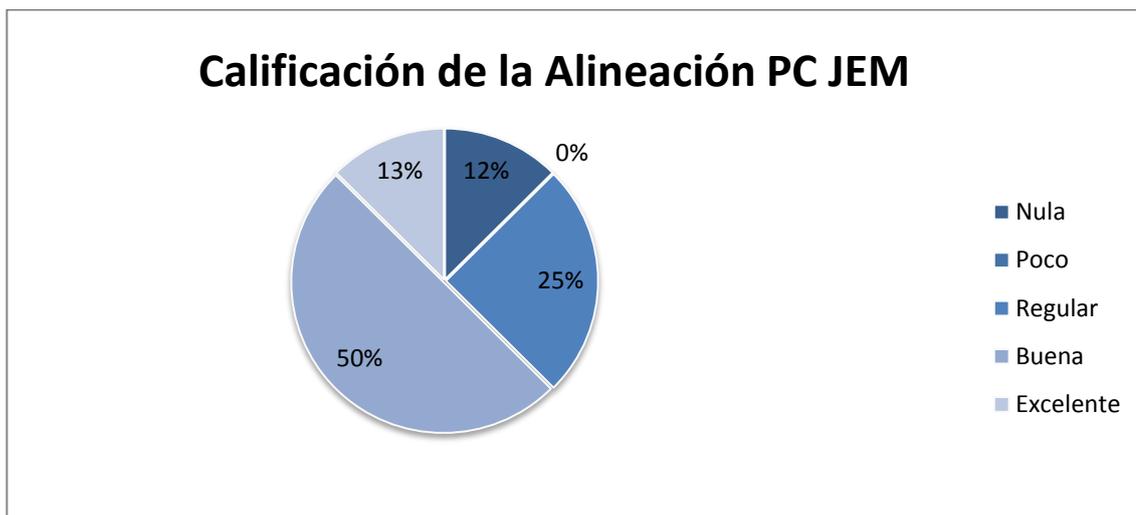
Ambos aspectos fueron una debilidad importante, y podrían restarle importancia al principio de apropiación, al mismo tiempo que ser causa directa de fracasos de la cooperación internacional y retrocesos en términos de desarrollo.

## **B. ALINEACIÓN**

La alineación del programa con las prioridades del país, se pueden reconocer mejor en el Anexo A.2, ahí se puede observar más detalladamente como en una buena cantidad de planes, políticas y sistemas el PC JEM fue coherente con estrategias nacionales. Por lo menos a nivel de documentos estratégicos y coherencia política el PC JEM sí se adecuó con las prioridades establecidas nacionalmente, por ejemplo con la política nacional de juventud y con la política social de la Red Nacional de Cuido, apenas estas surgieron. Así varios miembros del CTN encuestados reconocen que había estrategias nacionales en el tema, pero también hubo cosas nuevas que sirvieron para ser visibilizadas. Por ejemplo en el MAG, a pesar de no haber ningún plan en el tema de juventud, si se tenía la intención y los funcionarios pretendían visibilizar el tema, haciendo que el proyecto se alineara de forma positiva para este propósito.

Figura 6.2

Gráfico Circular sobre calificación de la Alineación en el PC JEM



Elaboración propia con datos entrevista a participantes del CT JEM

En donde hubo menos alineación o no se planificó, fue con las autoridades municipales. Que en un inicio no contaban con planes de desarrollo o priorizaban otros temas por los que nunca fueron consultados. De hecho en el caso de Desamparados se dio el problema que la Municipalidad tenía como prioridad atender la zona de frailes (zona rural) pues era donde habían mayores problemas de desempleo juvenil, y esto no concordaba con la planificación que suponía a Desamparados como un cantón con población urbano-marginal.

Por otra parte, hay que recordar que la aplicación de la alineación es sumamente importante pues invita a evitar la creación de estructuras paralelas para la gestión de la cooperación internacional, que pueden socavar las instituciones y capacidades de los países socios. En este aspecto el PC JEM, si permitió gracias a su forma de trabajo fortalecer las instituciones y sus capacidades técnicas, poniéndolas a trabajar articuladamente bajo criterios programáticos bien definidos.

Fue positivo además para el programa que se designaran en el CTN a personas con experiencia de la institucionalidad nacional, pues ello facilitó la coordinación de procesos dentro del PC. Estas alianzas aportaron mucho en términos de prestación de servicios integrales para las personas jóvenes. (F:ODM, 2013)

Sobre la implementación de este principio, en conclusión los donantes si coordinaron y dispusieron su ayuda a las prioridades del país y eso fue positivo. Claro está como se mencionaba en el principio anterior, que los mismos donantes ya habían participado en la definición de muchos de esos documentos y planes nacionales de desarrollo. Por lo que no fue un tema muy complicado.

### **C. ARMONIZACIÓN**

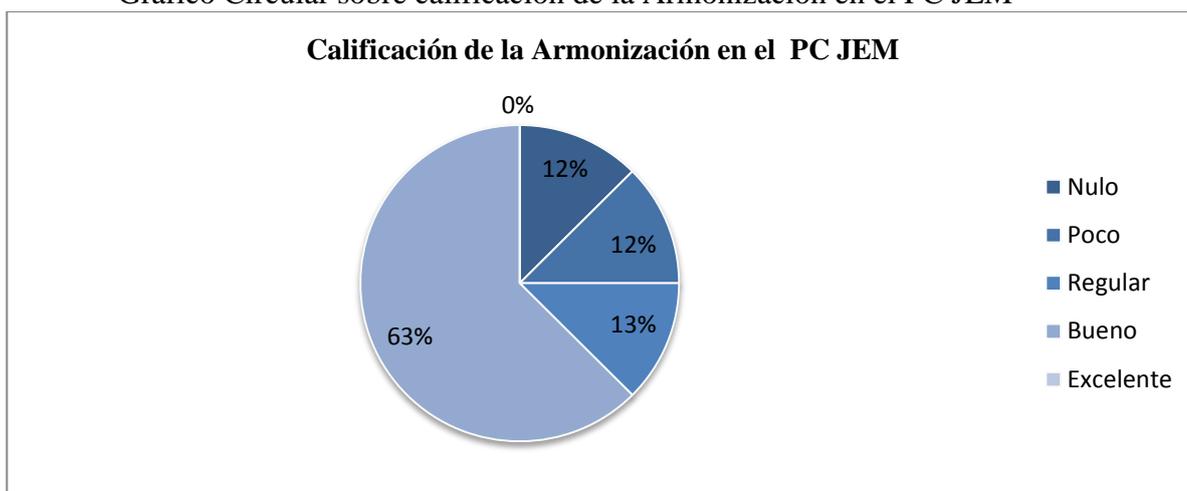
Con este principio como base, todo el desarrollo del PC JEM se llevó a cabo según indicadores, calendarios y metas que no solamente fueron definidos para el trabajo de las agencias del SNU, sino que fueron parte del trabajo de las contrapartes nacionales. Haciendo así, que el trabajo conjunto fuera el camino a seguir por todos los actores del PC, independientemente de su naturaleza. Esto particularmente logró trascender los programas nacionales de trabajo, promover una metodología que alinea y armonizara los esfuerzos de las instituciones con los diferentes grupos que participaron de la experiencia (F:ODM 2013).

Sin embargo, en cuanto a la recomendación de la declaración de París sobre la implementación de disposiciones comunes y simplificación de los procedimientos, esta situación fue mucho más compleja de abordar, ya que cada agencia de Naciones Unidas tenía sus propias disposiciones y sus sedes en diferentes países. Por otra parte, las normas de contratación y procesos administrativos eran disímiles, e incluso hasta sus líneas presupuestarias diversas. Por tanto es difícil armonizar acciones sobre todo al momento de rendir informes conjuntos o definir procesos, cuando estas normas no son similares y no existe una disposición de actuar diferenciado en casos especiales como lo son los programas conjuntos (F:ODM 2013).

A pesar de ello, al ser los PC's una novedosa forma de trabajo, permitieron que temas sensibles fueran tratados con mayor horizontalidad, al mismo tiempo que se llama a las agencias a hacer esfuerzos al respecto de las disposiciones comunes. Por lo menos, los representantes de las instituciones nacionales mencionan que en cuanto a procedimientos, duplicaciones y disposiciones de los donantes en materia de gestión en su mayoría se trabajó bajo un formato muy simple, y las responsabilidades técnicas recaían sobre las agencias especializadas de las Naciones Unidas, por consiguiente no representó trabajo extra para las instituciones nacionales (Aragón 2013) & (González 2013).

De esta forma en el gráfico abajo, en los resultados de las encuestas de los participantes, se puede observar entre quienes calificaban el trabajo de armonización de documentos entre agencias de forma negativa (37%) por sus estrictos mandatos, y quienes desde las instancias nacionales no visualizaron tanto el problema, pues a ellos se les simplificó los procedimientos lo calificaron de bueno (63%).

Figura 6.3  
Gráfico Circular sobre calificación de la Armonización en el PC JEM



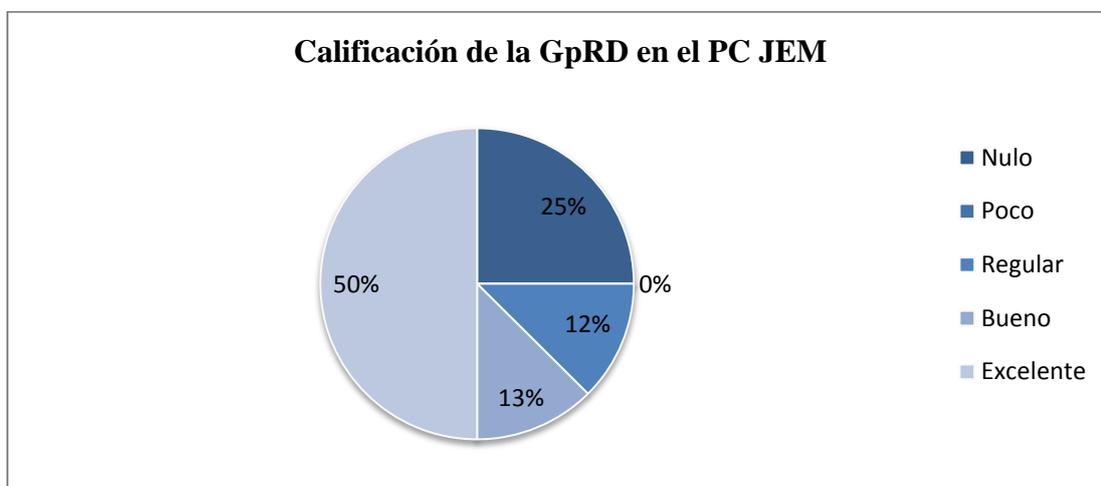
Elaboración propia con datos entrevista a participantes del CT JEM

#### D. GESTIÓN POR RESULTADOS

El trabajo conjunto gracias a la oficina del OCR estuvo siempre orientado a alcanzar resultados y no únicamente en ejecución de actividades, por tanto el PC JEM en su forma de gestión y control, siempre estuvo acorde con esta metodología propuesta en la DP. De hecho, al llevar el control y seguimiento desde una oficina del SNU la metodología estuvo clara y hubo bastante control sobre las agencias sobre la forma de presentar resultados. Asimismo lo reconoció el evaluador externo y los encuestados, ya que 63% lo califican de bueno a excelente.

Figura 6.4

Gráfico Circular sobre calificación de la Gestión por Resultados en el PC JEM



Elaboración propia con datos entrevista a participantes del CT JEM

No obstante quizá el único aspecto negativo sobre el uso de esta metodología, fue que no se desarrollaron capacidades técnicas sobre la misma, ya que el control sólo venía de la oficina del OCR. De hecho análisis más sistemáticos sobre la historia y experiencia de Costa Rica en este tema concluyen que aún no trabaja completamente bajo esta metodología de diseño, control y ejecución en ninguna de sus instituciones (Rodríguez 2012) y que específicamente la instrumentación de monitoreo y evaluación por resultados siempre ha tenido grandes deficiencias (Crowther, 2013b). Por tanto el programa podría haber sido un buen espacio para generar ese aprendizaje<sup>35</sup>.

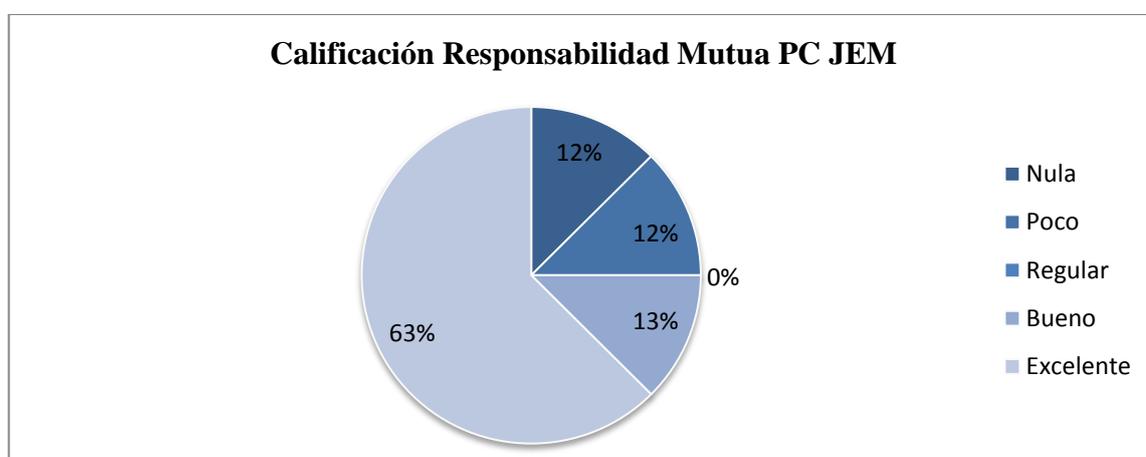
<sup>35</sup> Por otra parte, Roberto García consultor del BID y las autoridades políticas de MIDEPLAN, al respecto del Plan de Desarrollo y la Estrategia de Reducción de la Pobreza” mencionan que Costa Rica ha hecho esfuerzos muy importantes en aplicar instrumentos de GpRD. Análisis que también Crowther indica e incluso lo clasifica como un país ejemplar en los esfuerzos por aplicar la GpRD, aunque con desafíos importantes y deficiencias por atender. Véase Ponencia Santiago Chile 2009 “Gestión por resultados y el presupuesto por resultados en AL y el Caribe” Washington, D.C., EE.UU., BID, 2010

## E. RESPONSABILIDAD MUTUA

Durante la ejecución del PC JEM al establecerse una metodología de permanente articulación, los participantes consideraron este principio se vio bastante beneficiado (75% consideró entre bueno o excelente la aplicación). Ya que periódicamente se permitían las conversaciones directas entre donantes y socios, y se podían establecer responsables, cambios conjuntos, e incluso nuevas propuestas.

Figura 6.5

Gráfico Circular sobre calificación de la Responsabilidad Mutua en el PC JEM



Elaboración propia con datos entrevista a participantes del CT JEM

Así todos los documentos desarrollados por F:ODM, reconocían que los donantes y los países en desarrollo son solidariamente responsables de los resultados que se lograban, no sólo entre sí, sino también frente a sus órganos legislativos y a la población. En este sentido si hubo más reconocimiento de la labor estatal y local en el proyecto.

Realmente con esta cooperación se hizo un cambio real del concepto países beneficiarios a países contrapartes. Porque el país en sí mismo ya no recibe montos de dinero, infraestructura, carros, equipos, etc. Sino más bien en conjunto con las agencias internacionales se crean políticas nacionales, se crean programas y servicios que en su mayoría son distribuidos y montados sobre una base institucional ya creada. Tal y como lo menciona Enrique Castillo, canciller costarricense, “se trata de esquemas un tanto más modernos en los que se apunta a una cooperación bidireccional mediante asociaciones estratégicas” (EFE, 2013).

Aunque no faltan debilidades que afrontar, principalmente en lo que respecta a la responsabilidad mutua sobre la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y tantos otros criterios éticos que aún los cooperantes no asumen.

## CONCLUSIONES

La presente tesis surgió con la intención de abordar los nuevos escenarios y estrategias con las que se desarrolla la cooperación internacional. Para ello se hizo una investigación sobre el desarrollo de la cooperación, sus avances, cambios y propuestas hasta la fecha. Dándose prioridad al análisis de las principales propuestas políticas que pretendan reformar los modelos de gestión para lograr mayor eficacia de los recursos que se destinan al desarrollo.

Fue así como el objeto de estudio se centró en la Declaración de París para la Eficacia del Desarrollo, el análisis de la modalidad de cooperación “multi-bilateral” y las nuevas clasificaciones para el mundo en desarrollo. Siendo que cada uno de estos, han supuesto cambios muy importantes en las formas de administrar y gestionar la cooperación internacional los cuales hasta la fecha habían sido limitadamente analizados en contexto. No obstante que a través de este análisis se consiguió avanzar en el reconocimiento de estos y de cada una de sus implicaciones.

Para este objetivo, se utilizó el Institucionalismo Neoliberal de Robert Keohane y las tres formas y dimensiones del sistema institucionalizado (Organizaciones internacionales, Regímenes Internacionales y Convenciones), para generar el marco conceptual sobre el cual se encuadran las explicaciones y conclusiones de esta tesis. Si no fuera por este “conjunto de reglas formales e informales, persistentes y conectadas que prescriben papeles de conducta, restringen actividad y configuran expectativas” (Keohane 1993; 19), sería imposible entender las pautas generales de comportamiento que tanto la agenda de desarrollo como la de eficacia han venido a plantear en el nuevo milenio.

Asimismo, mediante la técnica Caso de Estudio, fue posible validar muchos de los conceptos y características desarrolladas, confrontando en la práctica el uso de cada uno de estos instrumentos propuestos para la gestión de la cooperación internacional, especialmente con las realidades de un país de Renta Media como Costa Rica. Esto sin

duda, permitió avanzar mucho más en el análisis, y darle mayor validez científica a cada uno de los planteamientos. Así dentro de los hallazgos y conclusiones fundamentales de esta tesis, se destaca:

El reconocimiento de que a través de la historia de las relaciones internacionales se vislumbra el uso de la cooperación internacional como mecanismo de influencia y control sobre aquellos países en desarrollo. Una especie de Neocolonialismo, que se ha desarrollado tanto de forma directa a través de las relaciones entre Estados, pero también de forma muy importante a través de los organismos intergubernamentales e instituciones formales e informales creadas por los mismos actores. Principalmente por aquellos que tienen mayor influencia y capacidad dentro del sistema, los cuales logran incidir de forma muy importante dentro de las formas de gestión, los temas prioritarios y las reglas del juego en general.

Se reconoce por otra parte, el Régimen de la Ayuda, como concepto a través del cual se entiende las pautas regulares de comportamiento que caracterizan al sistema internacional de cooperación al desarrollo, ha evolucionado desde su creación en tres aspectos muy importantes: 1. En instrumentos, mediante los cuales se ejecuta y coordina las acciones, hasta llegar a los más novedosos en los cuales el grado de integración, tecnificación y eficacia han sido más valorados. 2. En principios rectores de la AOD y ejes temáticos cada vez más especializados y en algunos temas mejor desarrollados, aunque con el eje de secutirización siempre presente y 3. En las formas y procedimientos con los cuales se proporciona y accede a la ayuda oficial, siendo estos cada vez más complejos y/o detallados.

Dentro de este desarrollo histórico y especialización que ha vivido el Régimen de la Ayuda, surge **la Declaración de París para la eficacia de la ayuda**, como uno de los instrumentos políticos más importantes de las últimas décadas dada su capacidad de generalización y puesta en práctica. Tras el análisis se rescata sus enfoques novedosos sobre: el desarrollo de un nuevo ambiente de cooperación basado en el apoyo a lo gobernabilidad, aprovechamiento de la institucionalidad pública local, el desarrollo de planes y estrategias nacionales que dirijan la distribución de la ayuda, la prioridad asignada a la formación y la creación de capacidades en los países en desarrollo, la promoción de la apropiación, y el trabajo fundamentado en relaciones de socios.

En ese sentido, la DP conjunto con su agenda de eficacia ha significado una apertura (aunque no total ni completamente transparente) de parte de los países donantes por renovar el sistema internacional de cooperación, y permitir nuevos espacios de discusión un poco más horizontales. No obstante también se ha convertido en un marco regulatorio en los cuales los países aceptan otro tipo de condicionalidades, más de carácter administrativo, presupuestario, programático y de evaluación, es decir con este instrumento los países donantes y las organizaciones ejercen influencia sobre asuntos que tradicionalmente habían sido de carácter más nacional.

Así, a pesar de que la cooperación internacional supone un apoyo al desarrollo, la misma no se separa del juego político en el que se articula posiciones y se acepta la sumisión en cierta forma. De hecho, ni la DP ni toda su agenda de eficacia han sido suficientes para mitigar muchos de los retos o “debilidades” de la gestión de la cooperación internacional y del desarrollo. Primero por ser documentos no vinculantes, sin claro compromiso político; segundo por no rechazar por completo las prácticas de condicionalidad y ayuda ligada; tercero, por no brindar opciones reales para la participación de los beneficiarios; cuarto, al no proponer la articulación esfuerzos con organizaciones de la sociedad civil y quinto; al no asumir procesos de desarrollo integrales. Además por el fundamento básico de que la gran mayoría de los países socios aún no cuentan con las capacidades políticas para hacer estos cambios efectivos; su continua dependencia a la ayuda los hace todavía simple receptores y no responsables de su propio desarrollo.

Por otra parte, se reconoce a la cooperación **multi-bilateral** como una manifestación de esta evolución, respondiendo a cambios de la dinámica de relaciones entre países de renta alta, las organizaciones de cooperación y los países receptores. Su uso aunque no es nuevo en el SICD, si ha evolucionado y aumentado tras una combinación de factores contextuales relacionados con la coyuntura económica y financiera mundial, y conforme el sistema ha ido desarrollando mayor integración, tecnificación, e incluso al ir adquiriendo mayor complejidad política.

No así su conceptualización había sido desarrollada de conforme a la práctica. Por consiguiente, en el capítulo IV se avanzó en el análisis, identificando entre todas las definiciones dispuestas la más acertada por su amplitud, y se logró una caracterización de lo que este modelo de gestión triangular encierra. Incluyendo además las

implicaciones del mismo para los países donantes, a los países socios, a la agenda de eficacia y al sistema multilateral.

Todo este avance trascendental, pues hay importante evidencia que mientras ha habido disminuciones en los montos netos de la cooperación bilateral, también ha habido aumentos de los fondos destinados a través de la modalidad multi-bilateral. Siendo esto solo una muestra de la importancia política creciente que representa este tipo de gestión en el SICD, y prioritariamente para los países donantes y para las instituciones internacionales que participan en ella.

Para estas últimas (las organizaciones internacionales), esta modalidad es vista como un apoyo adicional a sus designios. Se menciona que la modalidad multi-bilateral ha promovido en diversas ocasiones la eficacia en los procesos por motivos de competitividad entre agencias, ha generado mayor dotación de recursos a órganos que sin estos recursos serían inoperantes, y han aprovechado el recurso técnico muy calificado y el patrimonio de experiencias que existe en estas organizaciones.

No obstante para los países en desarrollo trae otras implicaciones pues, se descubrió en el mismo capítulo IV que la modalidad multi-bilateral opera bajo condiciones de gobernabilidad distintivas, que pretenden penetrar profundamente en detalles de procesos políticos y administrativos de los países socios y de las organizaciones internacionales. Por lo que tales condiciones ahora representan una proporción significativa en las condicionalidades de ayuda. Así los donantes ya no son “actores externos” en los países socios, sino que están estrechamente ligados a través de condicionalidades administrativas y de gestión internas, mientras que la multi-bilateralidad como práctica conviene esta injerencia.

De esta forma, se concluye que esta modalidad de cooperación ha supuesto una oportunidad al mismo tiempo que un desafío para los países socios. Pues si bien estos países han logrado recibir recursos importantes a partir de la modalidad; la lejanía y discrecionalidad con la que se negocian y gestionan los recursos de cooperación multi-bilateral afectan muchos de los esfuerzos y logros de estos países a nivel interno y en el sistema multilateral. Por ejemplo a nivel nacional, se limitaron las oportunidades de negociar la cooperación internacional y tomar decisiones sobre su propio desarrollo. Y a nivel internacional debilitando las instancias multilaterales, siendo estas menos pluralistas, inclusivas y concordantes con las realidades del subdesarrollo. Es por ello

que estas implicaciones que deben ser muy bien evaluadas por aquellos países que acepten estas formas de cooperación.

Por último, vale mencionar este documento priorizó la categoría de **Países de Renta Media** y sobre estos se concluye como varios otros autores, que se trata de una categoría demasiado amplia y generalizada, que excluye muchos indicadores y con ello realidades sociales, políticas y económicas de los países clasificados. Además se trata de países con realidades de desarrollo muy complejas, desiguales y en muchos casos preocupantes, que aún urgen de la cooperación internacional para superar problemas económicos, sociales y principalmente de distribución equitativa de la riqueza.

No obstante, se reconoce también que mediante la categoría de PRM se hace referencia, aunque no de forma generalizada, a que son países que han alcanzado algunos resultados importantes en ciertos temas e índices, mantienen estabilidad política, manteniendo mayores capacidades y calidad institucional que el resto de países en el subdesarrollo. Su nivel “intermedio” les permite hacerse cada vez más responsables de su futuro y les da mayores posibilidades de aportar competencias relativas para aprovechar la cooperación. Pero también este nivel de logro “intermedio” presenta muchísimas incógnitas, el haber superado ciertos temas no los hace necesariamente capaces de seguir el camino del desarrollo. . Más bien, se nota una alta incidencia de estancamiento en este nivel, principalmente debido a su falta de la sistematización de experiencias y desarrollo de un paradigma conceptual y teórico en diversos temas para ayudarles con otra etapa de superación. Principalmente debido a su falta de paradigma conceptual y teórico en diversos temas.

De hecho, el cambio de la distribución de la pobreza, que hasta hace unos años estaba localizado en los países de bajos ingresos y que ahora ha pasado a situarse, en cuanto a número de pobres y desigualdad, en los PRM, ha supuesto una importancia estratégica de los mismos para la atención de problemas no resueltos del subdesarrollo y en mejorar la eficacia de la ayuda oficial. Por tanto, se concluye que utilizar esta categorización para determinar la lógica de asignación de los recursos de cooperación internacional no es lo más adecuado. Pues limita la comprensión de las realidades del mundo en desarrollo y sin ello no puede atenderse el tema adecuadamente desde la cooperación internacional.

Por su parte, a través del caso práctico PC JEM del F:ODM que incluyó estos tres temas (DP, Eficacia de la ayuda y PRM), se logró un análisis cruzado que permitió reconocer distintas dinámicas de actuación, por ejemplo:

- Que aunque con retos importantes los PRM gracias a sus avances en desarrollo y capacidad instalada resultan en su mayoría más calificados para atender a la agenda de eficacia como hasta el momento ha estado planteada. De hecho, los cambios que supone la DP, en especial, respecto de las formas de programación, implementación, seguimiento y evaluación de la AOD son más fáciles de aplicar efectivamente en instituciones relativamente mejores, es decir, con claros planes de desarrollo, personal técnico calificado, estabilidad política, y capacidad operativa. Esto se constató con el estudio de Caso JEM del F:ODM en Costa Rica.
- En este mismo caso, se descubrió que hay aspectos administrativos y políticos que por la naturaleza de la cooperación multi-bilateral logran adecuarse mejor a los principios de la DP (por ejemplo: el trabajo conjunto entre agencias y donantes facilita la armonización, la administración del proyecto por parte del donante permitió un uso adecuado de la gestión por resultados), mientras que otros (como la no negociación de los fondos, limitan la apropiación y la responsabilidad mutua) siguen siendo falencias, tensiones o limitaciones para lograr un verdadero cambio en el que la cooperación promueva un desarrollo sostenible en los países beneficiarios.
- De hecho, los aspectos débiles del PC JEM del F:ODM en Costa Rica son un buen resumen de muchos de los retos que se han confrontado en otros proyectos de cooperación en el país. Por tanto se puede aludir que ni la modalidad de cooperación utilizada ni la DP, resolvieron por si mismas muchas de las deficiencias de gestión y calidad de la ayuda, faltan aún mayores compromisos políticos.
- Más bien, fue evidente en el caso de estudio elegido, que los recursos de la cooperación multi-bilateral y los asuntos supuestos en la DP pueden representar una opción para que los países donantes intervengan de forma más directa en cuestión de índole administrativa, programática y financiera a lo interno en los países socios. El descubrimiento del tipo de relaciones

establecidas bajo estos fondos: lejanas entre donante-receptor durante la planificación, y más cercanas sobre la marcha de ejecución y evaluación de los proyectos o programas, dan señas de que se trata de una estrategia de los países donantes por abrir opciones discrecionales en los países socios. Los cuales ya habían venido teniendo mayores controles sobre el resto de la cooperación que recibían.

- Esto preocupa en la medida que se mantengan el poco conocimiento de la modalidad multi-bilateral entre académicos y funcionarios de la cooperación; no se siga desarrollando análisis y conceptualizaciones; y haya dificultad para acceder a la información sobre la cantidad de recursos utilizados, las restricciones operativas distintas de cada uno de los donantes, el grado de influencia sobre las organizaciones internacionales y las condicionalidades ocultas que conlleva su utilización.

Resulta, importante recalcar que durante todo el análisis, se reconoce la importancia que tiene el Gobierno de España a través de su agencia (AECID), en Costa Rica, en la definición y puesta en práctica de diversos asuntos de cooperación internacional, en su rol protagónico a nivel mundial en el desarrollo de enfoques hacia la Agenda de Eficacia, la promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el apoyo a los Países de Renta Media (principalmente aquellos países como Costa Rica en los cuales se establece una relación poscolonial) y en la promoción y utilización de la modalidad multi-bilateral.

Con los alcances explicativos conseguidos, esta tesis pretende servir como un documento de referencia para la comprensión de la modalidad multi-bilateral y sus características. Para una mejor comprensión de los principios de la DP y sus implicaciones, y para facilitar la toma de decisiones de los países de renta media sobre las formas y procedimientos que adoptan al gestionar la cooperación internacional que reciben. Asimismo, pretende dejar abiertas nuevas posibilidades investigativas, en varios de los temas propuestos.

Finalmente se debe destacar que se ha logrado dar respuesta a los planteamientos iniciales de la propuesta de investigación, dando como resultado el cumplimiento total de los objetivos así como la realización de un aporte significativo al ámbito teórico de

la disciplina de Relaciones Internacionales, objetivo fundamental de la Tesis acá presentada.

## BIBLIOGRAFÍA

- AECID. (s.f). *Glosario de términos de la Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Española*. Disponible en <http://www.aecid.es/es/servicios/publicaciones/Publicaciones2/Otros/Normativa/glosario99.html>: Centro de Información AECID. Revisado: 4 febrero 2013.
- Aleman, C., Craviotto, N., & Hopenhaym, F. 2008. *Implementación de la Declaración de París: implicaciones para la promoción de los Derechos de las Mujeres y la Equidad de Género*. Disponible en Choike: [www.choike.org/documentos/decl\\_paris\\_alemany.pdf](http://www.choike.org/documentos/decl_paris_alemany.pdf). Revisado: 27 de Diciembre de 2012
- Alonso, J. 2006. *Cooperación con Países de Renta Media: Justificación y Ámbitos de trabajo*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Aragón, G. 2013. Desarrollo del Programa JEM del F:ODM. Entrevista realizada el 31 de Mayo, San José.
- Asociación Alemana de las Naciones Unidas, 2013. Alemania en las Naciones Unidas. Disponible en <http://www.dgvn.de/germany-in-the-united-nations/> Revisado el 15 de Octubre, 2013.
- Axelrod, R & Keohane, R. 1985. *Achieving Cooperation under anarchy: Strategies and Institutions*. World Politics. Disponible en [https://umdrive.memphis.edu/rblanton/public/POLS\\_7508\\_Fall\\_2012/axelrod\\_cooperation\\_under\\_anarchy.pdf](https://umdrive.memphis.edu/rblanton/public/POLS_7508_Fall_2012/axelrod_cooperation_under_anarchy.pdf) Revisado: 17 Setiembre 2012.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2013. *Fondos Fiduciarios*. Recuperado el 26 de Abril de 2013, de BID: [www.iadb.org/aboutus/trustfunds/fundsearch.cfm?lang=es](http://www.iadb.org/aboutus/trustfunds/fundsearch.cfm?lang=es)
- Beltran, A. 2009. *Relaciones Internacionales.*, Disponible en Relaciones Internacionales: <http://blogs.utpl.edu.ec/relacionesinternacionales/tag/campana-utpl-20/> Recuperado: 1 de Mayo de 2013.

- Bonfiglio, G. 2009. *Nuevas Tendencias de la Cooperación Internacional y análisis de un caso en Perú*. Lima: Ediciones Nova print SAC.
- CEPAL. 2011. *El financiamiento para el desarrollo y los Países de Renta Media: nuevos desafíos*. Santiago: CEPAL Naciones Unidas.
- Contrato de gestión de la AECID, ORDEN PRE/1914/2009 (Vicepresidencia Primera de Gobierno Español 13 de Julio de 2009).
- Comité Director. 2007. *Documento Marco del F:ODM*. New York: Disponible en [mdfg.com](http://mdfg.com). Revisado el 28 de Mayo 2013
- Coordinadora Galega de ONG. 2010. *Eficacia de la Ayuda y Sociedad Civil*. Santiago de Compostela: La Ibérica.
- Coordinadora ONG para el Desarrollo España. 2009. *La gestión por resultados en el nuevo marco de la Cooperación Internacional al Desarrollo*. Madrid: AECID.
- CoP-MfDR. 2009. *Moving from concept to Action: Asian experiences of MfDR*. Manila, Filipinas.: Asia-Pacific Community of Practice on Managing for Development Results.
- Crowther, W. 2009. Las Políticas y Tendencias de la Cooperación Internacional y su Relevancia para un País en Renta Media: Costa Rica. Ponencia 12 Agosto 2009. San José.
- Crowther, W. 2013a. *Comunicación personal* recibido el 7 de marzo.
- Crowther, W. 2013b. *Estado de Monitoreo y Evaluación para la Gestión por Resultados en el Gobierno de Costa Rica*. Síntesis en español de “Comments on the Stockmann Meyer Evaluation Orientation”. 2 de Abril, 2013. San José.
- Dirección General Española de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. 2010. *La evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española*. Madrid: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. 2005. *Foro de Alto Nivel*. París, Francia: OCDE.
- Declaración de Roma sobre Armonización. 2003. *Foro de Alto Nivel sobre Armonización*. Roma, Italia: OCDE.
- EFE. 2013. Países de renta media buscan frente común para su desarrollo sostenible. *Prensa Libre*, San José. 12 Junio 2013. Disponible en: [http://www.prensalibre.com/economia/Paises-buscan-frente-desarrollo-sostenible\\_0\\_936506556.html](http://www.prensalibre.com/economia/Paises-buscan-frente-desarrollo-sostenible_0_936506556.html).

- F:ODM Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración. 2011. *Modelo de Atención Integral fascículo I*. San José: Consejo Nacional de la Persona Joven.
- F:ODM Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración. 2012. *Modelo de Atención Integral de la Ventanilla Unica para la Empleabilidad, el Empleo y el Emprendedurismo de las personas Jóvenes*. San José: Consejo Nacional de la Persona Joven.
- F:ODM Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración. 2013. *Informe Final – Programa Conjunto Juventud Empleo y Migración, Costa Rica 2009-2012*. San José: Sistema de Naciones Unidas.
- FAO F:ODM. 2012. *Emprendedurismo Juvenil, una llave para el desarrollo de Desamparados y Upala*. San José.
- Fondo Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2013. *MDG:F Achivement Fund*. Disponible en: [mdgfund.org: www.mdfund.org/content/youthemploymentandmigration](http://www.mdfund.org/content/youthemploymentandmigration) Recuperado:28 de Mayo de 2013.
- Glosario COSUDE. 2002. Swiss Agency for Development and Cooperation Web site. Disponible en [http://www.deza.admin.ch/glossary\\_popup.php?itemID=18869&langID=3](http://www.deza.admin.ch/glossary_popup.php?itemID=18869&langID=3) . Recuperado el 8 de Junio 2013
- García, R. 2009. Ponencia La Gestión para Resultados y el Presupuesto por Resultados en América Latina y el Caribe. XXI Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile. CEPAL. Disponible en [http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/5/35065/roberto\\_garcia\\_lopez.pdf](http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/5/35065/roberto_garcia_lopez.pdf)
- Gómez, M. 2009. *La cooperación al desarrollo ante el futuro. ¿Hacia dónde nos dirigimos?* Madrid: CIDEAL.
- Gómez, M & Sainz H. 2006. *El ciclo del Proyecto de Cooperación al Desarrollo*. Madrid: CIDEA
- González, A. 2013. *Desarrollo del Programa JEM del F:ODM*. Entrevista realizada el 16 de Junio.
- Grupo de Trabajo sobre la eficacia de la Ayuda (WP-EFF) OCDE. 2008. *Informe sobre la Marcha de la Aplicación de la Declaración de París*. Tercer Foro de Alto Nivel Accra. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/59/16/41202777.pdf>. Revisado: 6 Agosto 2010.

- Hernández, D. C. 2012. Asesores y Allegados de Garnier obtuvieron consultorias pagadas con fondos internacionales. *Semanario Universidad*, San José. 25 de Abril 2012 pág. 4-5.
- Hernández, G. 2013. *Comunicación personal*. Recibido 22 Noviembre.
- Jenkins, M. 2013. Desarrollo del Programa Juventud, Empleo y Migración. Entrevista Realizada el 3 de Junio. (F. R. Q, Entrevistador)
- Keohane, R. 1993. *Intitucionalismo Neoliberal, en las instituciones internacionales y poder estatal. Ensayo sobre Relaciones Internacionales*. México: Grupo Editor Latinoamericano .
- Krasner, S. 1983. *International Regimes*. New York: Cornell University Press.
- Lancho, A. 2012. *Fondos Fiduciarios en las Instituciones Financieras Multilaterales*. Madrid: Revistasice.com.
- Lemaitre, R. 2013. Desarrollo del Programa Juventud, Empleo y Migración. Entrevista realizada el 6 de Junio.
- Makon, M. 2007. *La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?*. Disponible en : *Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP).org* <http://www.asip.org.ar/es/content/la-gesti%C3%B3n-por-resultados-%C2%BFes-sin%C3%B3nimo-de-presupuesto-por-resultados>. Recuperado el 30 de Dic de 2012.
- Manrique, M. 2011. *España y el futuro de la cooperación internacional ¿Hacia la verdadera eficacia de la ayuda?* Madrid: AECID- FRIDE.
- Martínez, I., & Santander, G. 2009. La Declaración de París y la cooperación descentralizada. : Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL: Montevideo. Disponible en: <http://www.observ-ocd.org>. Revisado el 17 de diciembre del 2011.
- Mesén, R. 2013. Desarrollo del Programa Juventud, Empleo y Migración. Entrevista realizada el 14 de Junio.
- MIDEPLAN. 2011. *Mapeo de la Cooperación Internacional en los cantones de la región central de Costa Rica*. San José: MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. 2008. Comportamiento de la Cooperación Internacional en Costa Rica. San José: ACI-MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. 2005. Glosario de términos y definiciones comúnmente utilizados en Cooperación Internacional. San José: ACI-MIDEPLAN.

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia. 2013. *Cooperazione allo Sviluppo Italiana*. Disponible en Unidad Técnica Local América: [www.utlamericas.org/utl-regional/modalidades-de-ayuda/canal-multi-bilateral/?lang=es](http://www.utlamericas.org/utl-regional/modalidades-de-ayuda/canal-multi-bilateral/?lang=es). Revisado: 1 de Mayo de 2013.
- Municipalidad de Upala. 2011. *Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal (2011-2016)*. Upala: PNUD.
- Naciones Unidas. 2005.. Asamblea general de Naciones Unidas número 67. *Resolución 226* . New York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas Costa Rica. 2013. *Sistema de Naciones Unidas*. Disponible en [nacionesunidas.or.cr](http://nacionesunidas.or.cr): [nacionesunidas.or.cr/odm/que-es-un-programa-conjunto/estructura-organizativa](http://nacionesunidas.or.cr/odm/que-es-un-programa-conjunto/estructura-organizativa). Revisado: 28 de Mayo de 2013.
- Nye, J., & Keohane, R. 1988. Poder e Interdependencia. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano GEL.
- Ocampo, J. Abril de 2002. *La Cumbre de Monterrey*. Disponible en <http://www.eclac.org>: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=%20/prensa/noticias/columnas/2/10332/P10332.xml&xsl=/prensa/tpl/p8f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl> Revisado: 28 de Noviembre 2013.
- OCDE. 2009. *Managing Aid.*, Disponible en <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/35051857.pdf>. Revisado: 13 de Marzo de 2013
- OCDE CAD. 2008. Encuesta de 2008 sobre seguimiento de la Declaración de París ¿Ayuda Eficaz en 2010? Lo que hará falta para lograrlo. Tercer foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Accra, Ghana.
- Oficina Federal Extranjera de Alemania. 2012. *Alemania y las Naciones Unidas*. Berlin: Federal Foreign Office.
- OHCHR. S.F. *Naciones Unidas Derechos Humanos*. de Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ABOUTUS/Pages/FundingBudget.aspx>. Revisado: 23 de Mayo de 2013.
- Oliví, I. 2003. La lucha contra la pobreza en los países de Renta Media. ARI N° 116-2003- 7.10. Obtenido el 20 de Enero 2012 de la base de datos de Real Instituto Elcano.
- Perez, K. 2013. Desarrollo del Programa Juventud, Empleo y Migración. Entrevista realizada el 4 de Junio.

- Pessoa, X. 2013. Desarrollo del Programa Juventud, Empleo y Migración. Entrevista realizada el 5 de Junio.
- Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo. 2009. *Informe sobre el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Programa Mundial de Alimentos. 2010. Estatuto Reglamento General. *Resolución 1714 de la Asamblea General de las Naciones Unidas 1961* (págs. 24-25). Roma. Disponible en [one.wfp.org](http://one.wfp.org). Revisado el 8 de Mayo 2013.
- Rivera, E., & Segnini, G. 2012. Garnier contrató a su ex-socia para proyecto de Cívica en el MEP. *La Nación*, San José 23 de Abril 2012. págs. 4A-6A.
- Rodríguez, S. 2012 Posición de MIDEPLAN respecto de la Declaración de París. Entrevista realizada el 27 de Setiembre, San José (F. Rodríguez, Entrevistador)
- Sanahuja, J. A. 2007. *¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París, y las tendencias de la cooperación al desarrollo*. Madrid: en Manuela Mesa (coord), Guerra y Conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz. CEIPAZ.
- Sanahuja, J. A., Sobrino, J. M., & Gómez Galán, M. 2001. La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio : perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención. Madrid: CIDEAL.
- Sanahuja, M. G. 1999. El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Madrid. CIDEAL.
- Schulz, N. 2009. *Poniendo en práctica París y Accra: hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe*. Desarrollo “en Contexto”, Disponible en FRIDE <http://www.fride.org/publicacion/546/poniendo-en-practica-paris-y-accra:-america-latina>. Revisado: 7 de enero de 2012.
- SELA. 2010. *Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo*. Paramaribo: XXI Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe.
- Sridhar, D. 2012. *Who Sets the Global Health Research Agenda? The Challenge of Multi-Bi Financing*. Oxford, United Kingdom: Blavatnik School of Government & Department of Politics and International Relations.
- Tassara, C. 2010. *Paradigmas, Actores y políticas. Breve historia de la Cooperación Internacional al Desarrollo*. Roma: COMUNE.
- Unceta, K., & Yoldi, P. 2000. *La Cooperación al Desarrollo: Surgimiento y evolución histórica*. Victoria-Gasteiz: Servicio Editorial del Gobierno Vasco.

- Urbano, M. 2013. Desarrollo del Programa JEM F:ODM. Entrevista realizada el 16 de Noviembre 2012.
- Wohlgemuth, L. 2009. Development cooperation with multilateral organisations. *Perspectives n14*, Disponible <http://www.globalstudies.gu.se>. Revisado en Enero 17 2013.
- Yussuf , M., Larrabure , J., & Terzi, C. 2007. *Las Contribuciones Voluntarias en las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas*. Ginebra: Dependencia Común de Inspección.

## **Anexos**

Anexo A.1

Gráfico Principios de la Declaración de París



Anexo A.2

Cuadros de Alineación en los niveles Macro, Meso y Micro

<b>NIVELES de Programación Política</b>	<b>Planes, Políticas y Sistemas</b>	<b>Congruencia y Alineación del PC JEM</b>
<b>Nivel Macro (Marcos Globales de Política)</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio	Responde directamente a los objetivos 1, 2 y 3.
	Consenso de Monterrey	Responde al consenso de Monterrey de forma clara, ya que a través de este fondo español se destina financiamiento para el cumplimiento de los ODM.
	Declaración de París	Uno de los propósitos para este Fondo fue tener un total compromiso con la Declaración de París para la Eficacia. Sus evaluaciones tuvieron un importante componente de sistematización de este proceso.
	Plan “Delivering as ONE” Resolución de la Asamblea General A/60/1.	El programa siguió la misma propuesta de: “un dirigente, un programa, un presupuesto y, cuando proceda, con una oficina”.
	Ley Española de Cooperación Internacional II y III Plan Director	En los documentos políticos y estratégicos del ciclo Plan Director 2005-2008 y III Plan Director (2009-2012) se constata incorporación de instrumentos, compromisos y niveles adecuados para su diseño y puesta en marcha de la nueva agenda hacia la eficacia de la AOD. En el mismo III PD se menciona “será, por encima de todo lo demás, el PD de la calidad y eficacia de la Cooperación Española” (Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo, 3

		febrero del 2009)
	Marco de Asociación País <sup>36</sup> España- Costa Rica (2011-2015)	El PC JEM coincide en atender Upala y la estrategia Regional de la Región Huetar Norte, específicamente en el objetivo de promoción del tejido empresarial a nivel rural. Pero en la Región Central (Desamparados), en ninguno de los objetivos. Por su parte se apoyó los ejes propuestos en: Disminuir la tasa de deserción del sistema educativo. Desarrollar la capacidad productiva y emprendedora de los jóvenes.
	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas al Desarrollo de Costa Rica (MANUD-C.R)	Responde directamente al resultados propuesto de: “Fortalecer capacidades y competencias de instituciones y sociedad civil para generar condiciones que garanticen un desarrollo humano inclusivo, sostenible y equitativo”.
<b>Nivel Meso</b>	Plan Nacional de Desarrollo -Reducir el desempleo y atender integralmente a hogares en extrema pobreza.	Una de las propuestas de Eje Bienestar Social, es Mejoramiento de la empleabilidad de la fuerza de trabajo. Con la meta de crear 90 nuevos servicios de educación técnica y vocacional (El PC JEM, ayudó mediante la elaboración de la Norma Técnica para los Colegios Técnicos profesionales.
	Iniciativa EMPLÉATE, como una propuesta política de empleo juvenil. MTSS	Enfoque de Juventudes del PC JEM orientó las acciones de las Ventanillas, de todo el PC y motivó la creación de

<sup>36</sup> Veasé en <http://aecid.cr/pdf/MAP-CR.pdf>

	<p>Política Nacional de Emprendimiento. “Costa Rica Emprende” MEIC.</p> <p>La Política Pública de la Persona Joven, que constituye el marco orientador de las políticas de juventud en Costa Rica</p>	<p>esta estrategia.</p> <p>En el programa se propuso la utilización de conceptos como empleabilidad, empleo y emprendedurismo que gracias a este desarrollo y apoyo de la OIT fueron utilizados en esta Política Nacional.</p> <p>Esta política y su marco operativo fue parte de todo el Programa, con el apoyo principal del UNFPA. Se logró a través del CPJ la puesta en práctica de los Espacios “Punto e”</p>
	<p>Ley General de Migración y Extranjería</p>	<p>En el marco del PC JEM se apoyó la nueva Ley de migración y Extranjería. Incluso se logró la aceptación de una categoría de “Habitante transfronterizo” y “Trabajador transfronterizo” que respalda a esta población. Además se abrió una Oficina de Migración en Upala para atender los trámites de extranjería.</p> <p>Se promovió y utilizó un enfoque de interculturalidad.</p>
	<p>Ministerio de Educación Programa de Educación Abierta</p> <p>Promoción Educación Técnica Nacional. Asignación de nuevos Recursos. Administración Laura Chinchilla M.</p>	<p>Fue apoyada por la Ventanilla, siendo una plataforma importante de apoyo.</p> <p>Dentro de los Resultados del Programa se abrieron 3 incubadoras en Colegios Técnicos. Se generó una Norma Técnica.</p>

	INAMU	Enfoque perspectiva de género
	<p>MAG</p> <p>No contaba con ninguna política, plan o programa en juventudes desde 1986.</p> <p>Para este proyecto se creó el Programa Nacional de Juventudes Rurales.</p>	<p>Con este proyecto, se hizo una sensibilización del tema y se logró la inclusión de indicadores de juventud en los demás planes y políticas generadas en el ministerio.</p>
<b>Nivel Micro</b>	<p><b>Plan de Gobierno Municipal Desamparados</b></p> <p>-Promover y asumir un enfoque a favor de la igualdad y equidad de género en todas las políticas, proyectos y actividades de desarrollo y gestión que se impulsen a nivel cantonal y municipal.</p> <p>- Propiciar en estrecha coordinación entre la Municipalidad, sectores públicos y privados, para mayor incorporación de los niños, jóvenes, y adultos mayores en la solución de los problemas sociales.</p> <p>Plan Operativo Institucional</p> <p>Esquema de trabajo de las instituciones locales.</p> <p>Participación de XXX organización de la sociedad Civil.</p>	<p>En Desamparados abogó por responder al plan en temas de emprendedurismo juvenil, igualdad de género y la coordinación entre las instituciones locales.</p> <p>. UNAJ</p> <p>Enfoque de Desarrollo Económico Local.</p>

	<p><b>Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal (2011-2016) (PEDC) Upala</b></p>	<p>Se trata de atender el principal problema reconocido en el PEDC: El cantón de Upala presenta un bajo nivel de empleo y una deficiente empleabilidad, asociada al reducido nivel de formación en desarrollo de capacidades y competencias de los distintos estratos de la población, lo que limita la autorrealización individual y colectiva.</p> <p>El PC JEM, lo hace mediante la puesta en práctica de la Ventanilla UGSE, y los diferentes aportes de las demás organizaciones (Municipalidad de Upala, 2011-2016).</p>
--	--	--

Cuestionario para Encuestas a participantes del F: ODM

**Instrumento para Entrevista a Participantes en el F:ODM.**

# \_\_\_\_\_

Nombre \_\_\_\_\_

*Programa Juventud, Empleo y Migración, JEM/F:ODM.*

---

**1. ¿Cuál fue su labor en el JEM/ F:ODM?**

---

---

**2. A ¿qué organización representa?**

---

---

**3. ¿Conoce usted los términos en los que fue negociado este fondo? ¿Quién es el donante oficial?**

---

---

---

**4. ¿Qué función tuvo la programación conjunta entre todas las instituciones?**

---

---

**1. ¿Cómo funciona?**

---

---

---

**2. ¿Cuáles productos o resultados positivos?**

---

---

---

**3. ¿Podría funcionar mejor en qué aspectos?**

**4.** \_\_\_\_\_

---

---

**5. ¿Recomendaciones?**

---

---

---

**Declaración de París**

---

5. Sabe usted, ¿Qué es la Declaración de París? y en ¿Qué consiste?

---

---

---

6. Cómo describiría y califica usted el desarrollo y rendimiento de Costa Rica en programa JEM, con respecto a cada uno de los principios de la DP: Evalúe de 1 a 5, siendo 5 excelente.

**Apropiación:** (los países socios establecen sus propias estrategias de desarrollo operativas, tienen prioridades estratégicas claras y vinculadas a un marco de gastos a medio plazo que quedan reflejadas en sus presupuestos anuales).

---

---

---

1	2	3	4	5

**Alineación:** (los donantes coordinan y disponen su ayuda a las prioridades de los países en desarrollo y hacen el mejor empleo posible de los planes, políticas y sistemas de cada país).

---

---

---

1	2	3	4	5

**Armonización:** (los países donantes coordinan, a implementan disposiciones comunes, simplifican los procedimientos, comparten información para evitar duplicaciones y acuerdan una mejor división del trabajo que realizan con los países en desarrollo).

---

---

---

1	2	3	4	5

**Gestión por resultados:** *(una gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión).*

---

---

---

1	2	3	4	5

**Responsabilidad Mutua:** (los donantes y los países en desarrollo son solidariamente responsables de los resultados que logran, no sólo entre sí, sino también frente a sus órganos legislativos y a la población).

---

---

---

1	2	3	4	5

**7. ¿Cómo fue la inclusión de los beneficiarios? ¿En qué etapas? ¿Con cuales resultados?**

---

---

---

**8. Al respecto de estos y otros criterios, que otros asuntos faltaron de incluir en el programa para que lograra ser más eficaz.**

---

---

**9. Conoce usted de estrategias que se plantearan posterior al Programa JEM, para continuar con algunos de los resultados positivos del mismo**

---

---

10. **¿Conoce de la clasificación de PRM?** \_\_\_\_\_
11. **En los nuevos modelos de ayuda más eficaz que se han planteado, cree que los PRM deben jugar un papel importante? ¿Cuál sería este?**

---

---

---

12. **Considera usted que Costa Rica como PRM tiene la capacidad política, institucional y administrativa para poner en practica la DP y sus principios adecuadamente?**

---

---

---

13. **Fichas sobre la estructura organizacional que funcionó en el Programa JEM.**

Con las fichas facilitadas por el entrevistador, con los nombres de los diferentes actores participantes en el programa JEM, establezca una o varias matrices en las que se establezcan las relaciones y forma de trabajo utilizado durante la ejecución del proyecto.

Durante este ejercicio, medite acerca de las jefaturas, poder, influencia, flexibilidad, tipos de autoridad, toma de decisiones, definición temática, solución de problemas, tipo de controles, conductas personales y demás criterios que estime pertinentes.

Anexo A.4  
Tablas de frecuencia Entrevista participantes F:ODM

**¿Cuál es su sexo?**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Masculino	3	37.5	37.5
Femenino	5	62.5	100.0
Total	8	100.0	

**¿A qué organización representa?**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Agencias SNU	4	50.0	50.0
Agencias Nacionales	3	37.5	87.5
Beneficiario	1	12.5	100.0
Total	8	100.0	

**¿Cuál fue su labor en el F:ODM?**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Representante Agencia	7	87.5	87.5
Administrativo	1	12.5	100.0
Total	8	100.0	

**¿Conoce los términos en que fue negociado el fondo?**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos Si	6	75.0	75.0
No	2	25.0	100.0
Total	8	100.0	

**¿Conoce el donante oficial?**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos Si	8	100.0	100.0

**¿Qué función tuvo la programación conjunta entre todas las instituciones?**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos Articular Política Pública	1	12.5	12.5

Mejorar el trabajo entre Agencias Del us ONE	2	25.0	37.5
Dar Rumbo y Tomar Decisiones	3	37.5	75.0
Informar de avances	2	25.0	100.0
Total	8	100.0	

**¿Cómo funcionaba la programación Conjunta?**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos Areas temáticas trazadas	3	37.5	37.5
Suma de las partes	4	50.0	87.5
Estructura Homogénea y clara	1	12.5	100.0
Total	8	100.0	

**¿Qué resultados positivos tuvo esta metodología?**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos Articulación entre Instituciones	2	25.0	25.0
Productos finales	6	75.0	100.0
Total	8	100.0	

**¿En qué aspectos pudo funcionar mejor?**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos Tiempo insuficiente para programar	1	12.5	12.5
No se desarrollo el trabajo conjunto	4	50.0	62.5
Fuerte Control Político	2	25.0	87.5
Tiempos de Ejecución cortos	1	12.5	100.0
Total	8	100.0	

**Recomendaciones para próximo programa**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos Planificar de forma articulada	6	75.0	75.0	75.0

Mejorar canales de comunicación	1	12.5	12.5	87.5
Unir la parte política a la técnica	1	12.5	12.5	100.0
Total	8	100.0	100.0	

**Sabe usted ¿Qué es la DP y en qué consiste?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Si	7	87.5	87.5
	No	1	12.5	100.0
	Total	8	100.0	

**¿Cómo califica la Apropiación del PC JEM?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Nulo	1	12.5	12.5
	Regular	2	25.0	37.5
	Bueno	5	62.5	100.0
	Total	8	100.0	

**¿Cómo califica la alineación del PC JEM?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Nulo	1	12.5	12.5
	Regular	2	25.0	37.5
	Bueno	4	50.0	87.5
	Excelente	1	12.5	100.0
	Total	8	100.0	

**¿Cómo califica la armonización del PC JEM?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Nulo	1	12.5	12.5
	Poco	1	12.5	25.0
	Regular	1	12.5	37.5
	Bueno	5	62.5	100.0
	Total	8	100.0	

**¿Cómo califica la GR del PC JEM?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Nulo	2	25.0	25.0
	Regular	1	12.5	37.5
	Bueno	1	12.5	50.0
	Excelente	4	50.0	100.0
	Total	8	100.0	

**¿Cómo califica la Responsabilidad Mutua del PC JEM?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Nulo	1	12.5	12.5
	Poco	1	12.5	25.0
	Bueno	1	12.5	37.5
	Excelente	5	62.5	100.0
	Total	8	100.0	

**¿Cree usted que hubo adecuada inclusión de beneficiarios?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Nulo	2	25.0	25.0
	Poco	1	12.5	37.5
	Regular	5	62.5	100.0
	Total	8	100.0	

**¿Qué otros criterios son importantes para la eficacia de la ayuda?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Trabajo Local	1	12.5	12.5
	Procesos de Desarrollo completos	3	37.5	50.0
	Inclusión Beneficiarios	2	25.0	75.0
	No Sabe/no Responde	1	12.5	87.5
	Ajustes estructura financiera	1	12.5	100.0
	Total	8	100.0	

**¿Conoce usted estrategias posteriores desarrolladas gracias al PC JEM**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Si	8	100.0	100.0

**¿Conoce la clasificación PRM?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Si	7	87.5	87.5
	No	1	12.5	100.0
	Total	8	100.0	

**¿Qué papel deben jugar los PRM en la C.I.?**

				Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Proponer desde su experiencia			5	62.5	62.5
	Solicitar políticas diferenciadas a lo interno			2	25.0	87.5
	No sabe/ no responde			1	12.5	100.0
Total				8	100.0	

**¿Tiene C.R la capacidad política para aplicar la DP?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Si	6	75.0	75.0
	No	2	25.0	100.0
	Total	8	100.0	

**¿Tiene C.R la capacidad administrativa p/aplicar la DP?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Si	4	50.0	50.0
	No	4	50.0	100.0
	Total	8	100.0	

**¿Tiene C.R la capacidad institucional p/aplicar la DP?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Si	7	87.5	87.5
	No	1	12.5	100.0
	Total	8	100.0	