El Centro Internacional para la Capacitación e Investigación de ONG
INTRAC

on*trac*

No. 33 Mayo 2006
El Boletín Informativo del Centro Internacional de Capacitación e Investigación sobre ONG (*International NGO Training and Research Centre*)

CONTENIDO

punto *de vista* Armonización de la Ayuda: Retos para la Sociedad Civil

INTRAC Publicaciones

La Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda: Una Visión General

La Unión Europea y su Enfoque Orientado por la Política sobre el Apoyo Presupuestario

noticias de *construcción de capacidades*

INTRAC Conferencia sobre la Sociedad Civil y la Construcción de Capacidades: Cambios, Retos y Trazando el Futuro

Armonización de la Ayuda y Asuntos de Género: Los Retos

INTRAC Cursos de Entrenamiento

INTRAC Gente

En esta edición:
Brian Pratt resalta los retos que la adopción de la Declaración de París y su focalización sobre la armonización de la ayuda presenta para la sociedad civil; Linda Lönnqvist proporciona un documento de revisión de la Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda; Janice Giffen reseña los cambios recientes del programa de asistencia para el desarrollo de la Unión Europea y las implicaciones para la financiación de la sociedad civil; e Indrani Sigamany explora las implicaciones potenciales de la armonización de la ayuda sobre el trabajo de desarrollo focalizado en el género.

****

punto *de vista* Armonización de la Ayuda: Retos para la Sociedad Civil

La actual focalización sobre la armonización de la ayuda, ¿cómo se concibe en la Declaración de París, constituye todavía otro intento por marginar a la sociedad civil en los procesos de desarrollo? ¿Es otra evidencia de que la mayoría de las agencias

oficiales multi y bilaterales ya no consideran a la sociedad civil como un actor principal de desarrollo, tratando su contribución en el mejor de los casos como instrumental y en el peor como marginal?

En los años recientes hemos visto muchos intentos por reestablecer al Estado como el único motor del desarrollo. Esta tendencia constituye una contra-reacción frente la agenda de 'echar hacia atrás al Estado' favorecida durante los excitantes días del final de la guerra fría, cuando el sector privado reinaba con carácter supremo. Lo que ahora estamos observando es un énfasis creciente en el rol del Estado – como la focalización en las nuevas formas de cooperación internacional para el desarrollo. Ya habíamos tenido varias de tales iniciativas desde mediados de la década de 1990, incluyendo los Documentos de Estrategias de Disminución de la Pobreza – DEDP –, el apoyo a programas a nivel sectorial y el apoyo presupuestario general. La iniciativa más reciente es la tendencia hacia la armonización de la ayuda (ver el artículo de Linda Lönnqvist en esta edición).

El empuje hacia la armonización de la ayuda parece provenir de dos áreas. La primera, es la necesidad de mejorar la administración pública de la ayuda, reconociendo que la ayuda externa puede debilitar la administración pública: actualmente la ayuda presenta a los gobiernos beneficiarios una serie de procedimientos diferentes – algunas veces incompatibles y en competencia – de valoración, aprobación, rendición de informes y evaluación. La armonización pretende disminuir los costos de transacción tanto para los gobiernos beneficiarios como para los donantes. El segundo factor es la idea que la armonización de la ayuda, al estar ligada a condiciones mejoradas de gobernabilidad/transparencia, eventualmente mejorará la efectividad de la asistencia externa por medio de una reducción del desperdicio de recursos.

Desde el punto de vista de los gobiernos recipientes y de los donantes más importantes, la armonización de la ayuda tiene claras ventajas. Sin embargo, nuestra preocupación es que existen pocas, si alguna, referencias a la sociedad civil en la crecientemente voz unánime de los materiales de los donantes sobre armonización de la ayuda. Las únicas menciones son algunas referencias obligadas a la sociedad civil como subcontratantes de los gobiernos locales, siendo la sola excepción los Estados más frágiles, donde la sociedad civil todavía puede tener un rol importante.

Implícito en los debates de la armonización de la ayuda subyace que toda la asistencia internacional (incluyendo la asistencia de las ONG) debe canalizarse a través de los gobiernos locales y constituir parte de un programa unificado de ayuda definido por el gobierno dentro de un marco único y coherente.

Los críticos de este modelo señalan que el concepto de armonización está construido sobre la base de varias presunciones que pueden ser cuestionables y, por tanto, resaltan los siguientes problemas:

1) Los planes nacionales de desarrollo no siempre son el producto de procesos democráticos, y pueden no representar los puntos de vista de todos los actores del desarrollo.
2) A la luz de la existencia de muchos gobiernos inestables alrededor del mundo, se puede presumir que algunos de los que dependen de ayuda presupuestaria y están integrados al nuevo modelo de armonización, permanecerán iguales debido a la corrupción y/o a estructuras no democráticas.
3) La focalización en una sola canasta de ayuda (ayuda armonizada) hace que los pobres sean vulnerables frente al cambio político generado tanto por el

Estado como por los donantes. La historia ya nos ha brindado muchos ejemplos de poblaciones que han sido penalizadas debido a sus gobiernos; pero la historia también muestra cómo la sociedad civil ha logrado ocupar el espacio dejado por los Estados que cometen equivocaciones, mucho más rápidamente de lo que los Estados y los donantes oficiales han sido capaces de hacerlo.

4) Incluso si el gobierno anfitrión es democrático, otros sienten que no es el rol, ni necesariamente la prioridad, de la sociedad civil dedicarse a lograr las metas de desarrollo acordadas centralmente por el gobierno. Esto se debe a que, por definición, los grupos de la sociedad civil tendrán sus propias circunscripciones a favor de las cuales estarán trabajando. Por ejemplo, las prioridades de una federación de personas discapacitadas visualmente serán claramente diferentes del enfoque del gobierno central relacionado con problemas universales de salud o seguridad social. El intercambio entre estas prioridades y los actores (*stakeholders*[1]) es lo que contribuye a una democracia y diversidad genuinas. ¿Hasta qué punto se continuará permitiendo este intercambio?
5) La sociedad civil no debe existir para asistir a los gobiernos a alcanzar sus metas ya que esto las reduce a convertirse en un instrumento del Estado, atada a una serie única de metas definidas externamente. Incluso cuando las políticas gubernamentales son a favor de los pobres y de la democracia, la sociedad civil debe ser valorada en razón de su diversidad e independencia, no por ser una extensión del Estado.
6) Es posible que la respuesta de la sociedad civil frecuentemente sea proporcionar servicios en el corto plazo. Pero esto puede ser crucial en una situación de crisis. La sociedad civil también ha mantenido abierto el espacio democrático durante muchos años bajo regímenes represivos, y frecuentemente en condiciones extremadamente difíciles.

Entonces, ¿por qué es importante para las ONG el asunto de la armonización de la ayuda oficial? La respuesta a lo anterior yace en la incertidumbre de que esta iniciativa tenga en cuenta el rol de la sociedad civil en el desarrollo.

Si por ejemplo miramos los nuevos planes de la Unión Europea (UE) para la financiación, entendemos (ver artículo de Janice Giffen en esta edición) que a partir de 2007 no habrá mecanismos de co-financiación para ONG europeas. A cambio, toda la financiación se canalizará a través de oficinas (delegaciones) nacionales del CE y tendrá que acoplarse a los planes estratégicos generales por país acordados entre la delegación y el gobierno recipiente. Esto estaría en concordancia con el nuevo enfoque hacia la armonización de la ayuda y con el desarrollo de una mayor apropiación del gobierno recipiente sobre el programa de ayuda en sus países. No sólo se encuentra en juego el asunto de cómo las ONG europeas enfrentarán tal retiro de fondos, (aunque esto posiblemente tenga implicaciones de largo alcance para las muchas que reciben una porción considerable de sus presupuestos de los viejos programas de co-financiación, conocidos como B7000); suscitan mayor preocupación las implicaciones que esto tiene para el desarrollo de una sociedad civil local, independiente y autónoma en los países recipientes. Por ejemplo, las políticas de la Declaración de París, como se ve en el plan de la UE, muestran la

[1] **Stakeholders:** personas involucradas directa o indirectamente en el proyecto, pero en posición de dar una opinión fundamentada desde su perspectiva particular: donantes, beneficiarios, *staff* de la organización, líderes o autoridades locales que conocieron el desarrollo del proyecto.

falta de comprensión sobre el verdadero valor de la sociedad civil dentro del contexto del desarrollo.

Escrito por Brian Pratt
Director Ejecutivo, INTRAC
Email: bpratt@intrac.org

Notas y referencias

Para mayor información sobre la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda ver http://www.aidarmonización.org/ o http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ReviewofProgressChallengesOpportunities.pdf

****

INTRAC Publicaciones

NUEVO: Documento Praxis 7, 'Construyendo Capacidades Analíticas y Adaptativas para la Efectividad Organizacional'

Por Mia Sorgenfrei y Rebecca Wrigley, con dibujos de Bill Crooks

"Aprecié la naturaleza exploradora...valiente y muy necesaria. Me gustó la presentación de ejemplos prácticos, de la vida real provenientes de diferentes regiones de este mundo."

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) operan en un ambiente complejo y continuamente cambiante. Esto tiene implicaciones significativas para su efectividad. Este documento sugiere que ayudando a las OSC a entender y fortalecer sus capacidades analíticas y de adaptación, podemos ayudarlas a mejorar su efectividad. Los autores ofrecen un estudio tras-disciplinario del pensamiento actual sobre la capacidad analítica y de adaptación, recurriendo a campos tales como el aprendizaje y cambio organizacionales, la administración estratégica, el pensamiento de sistemas y la teoría de la complejidad. El documento propone consideraciones prácticas que pueden orientar esfuerzos futuros para desarrollar las capacidades analíticas y de adaptación de las OSC.

Otros Documentos Praxis Disponibles:

'Realidades del Cambio: Entendiendo Cómo se Desarrollan los Líderes Africanos de ONGs', por Rick James con Julius Oladipo, Moses Isooba, Betsy Mboizi e Ida Kusiima (también disponible en francés y ruso).

'Construyendo Resiliencia Organizacional al VIH/SIDA: Implicaciones para la Construcción de Capacidad', por Rick James (también disponible en francés, español, chino y ruso).

'Aprendizaje Organizacional en ONGs: Creando el Motivo, los Medios y la Oportunidad', por Bruce Britton (también disponible en francés, español, chino y ruso).

'Poniéndose a la Altura de los Retos: Evaluando los Impactos de la Construcción de Capacidad Organizacional', por John Hailey, Rick James y Rebecca Wrigley (también disponible en francés, chino español, ruso y árabe).

Puede accesar gratuitamente estos documentos en:
http://www.intrac.org/pages/praxis_papers.html.

Puede comprar una copia impresa de estos documentos por £5.95 (tanto en línea en www.intrac.org o por fax en + 44 (0)1865 201852).

Para mayor información sobre las publicaciones de INTRAC por favor visite nuestro sitio web: www.intrac.org o correo electrónico swindsor-richards@intrac.org para solicitar una copia de nuestro nuevo catálogo 2006.

****

La Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda: Una Visión General

> 'Si se implementa, [la Declaración de París] … reducirá los obstáculos burocráticos, el costo de suministro de la ayuda, los condicionamientos irracionales, las reuniones interminables y el mal uso de los talentos de alto nivel en los países recipientes por medio de reuniones, visitas y misiones relacionadas con la ayuda. Removerá los condicionamientos innecesarios, la ayuda atada, las demoras en el suministro de ayuda y los sistemas institucionales paralelos.'
> Ministro de Finanzas de Tanzania, The Guardian (Tanzania), 10 de marzo, 2005[2].

> 'Los donantes podrían mirar más cercanamente la facilitación de interacciones entre los Estados y sus sociedades, en vez de enclaustrarse en enfoques fragmentados que apoyan a gobiernos o grupos de la sociedad civil, excluyendo al uno o al otro.'
> Richard Manning, Presidente, OCDE Comité de Asistencia para el Desarrollo, septiembre de 2005[3].

Descripción y antecedentes

La meta establecida por la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda es adaptar la ayuda para el desarrollo a gran escala de acuerdo con los requerimientos específicos de los países recipientes, y mejorar la apropiación, alineamiento, armonización, administración de resultados y responsabilidad mutua. De estas áreas, el alineamiento y la armonización son los aspectos más relevantes para las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

El ímpetu de la agenda de ayuda para el desarrollo provino de la Reunión de las NNUU sobre Financiación del Desarrollo de 2002 en Monterrey, donde los donantes bi y multilaterales acordaron aumentar tanto la efectividad como el volumen de la ayuda. Esto llevó a que el apoyo presupuestario general y la financiación de canastas se convirtieran en los mecanismos de ayuda preferidos. Dicho impulso aumentó en el Foro de Alto Nivel sobre Armonización de Roma en 2003, que se propuso apoyar el logro de las Metas para el Desarrollo del Milenio. El Foro de París y la Declaración sobre la Efectividad de la Ayuda (marzo 2005) siguieron a continuación, con metas más concretas – por ejemplo, recolectar información básica

[2] http://209.183.227.156/ipp/guardian/2005/03/10/34360.html
[3] Guest Column, p. 16, Capacity.org Issue 26, septiembre 2005 (9)

con miras a precisar las metas numéricas de implementación, cubrir las necesidades y administración financieras de los países contraparte, e implementar los planes de acción planteados en Roma.

El siguiente hito en la agenda de efectividad de la ayuda será el tercer Foro de Alto Nivel en 2008. El Grupo de Trabajo sobre la Efectividad de la Ayuda del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE es el organismo encargado de implementar la Declaración de París, con metas de implementación para el 2010.

La agenda de efectividad de la ayuda trata específicamente sobre la ayuda proveniente de gobiernos donantes y de las grandes instituciones multilaterales orientada hacia los gobiernos del Sur – no se refiere directamente a las ONGs. Incluye unos cuantos participantes oficiales de la sociedad civil, como coaliciones de ONGs de cobertura continental y fundaciones grandes. Sin embargo, es probable que la tendencia a centralizar la financiación del desarrollo disminuya la priorización de los actores de desarrollo de la sociedad civil. También disminuirá el rol de la sociedad civil como una importante contrabalanza frente al poder estatal. Una coalición independiente de ONGs ha publicado una declaración llamando a que la Declaración de París[4] tenga metas más ambiciosas que proporcionen una perspectiva desde las OSC.

Efectividad de la ayuda: la agenda

Oficialmente, el propósito de la Declaración de París es disminuir los costos de transacción que los países recipientes enfrentan al administrar sus flujos de ayuda. El *alineamiento de la ayuda* focaliza el suministro de la ayuda de acuerdo con las prioridades de los países contraparte, y asegura que el país tenga la capacidad estratégica y financiera para implementarlas. Se esfuerza por lograr a que el suministro de la ayuda sea más rápido, y por disminuir la 'ayuda atada[5]' que beneficia más al país donante que al recipiente. Interesantemente, sin embargo, las metas y plazos para disminuir la ayuda atada continúan extremadamente vagos – mencionando únicamente un 'progreso continuado a lo largo del tiempo'. La *armonización de la ayuda* requiere que los donantes coordinen sus actividades y eliminen la duplicación.

La siguiente tabla relaciona las metas más relevantes de la Agenda de Efectividad de la Ayuda. La información básica para los indicadores de desempeño ha sido afinada recolectando información numérica en 2005. Esto significa que metas tales como 'disminuir a la mitad' y 'reducir' pueden monitorearse más precisamente. Empero, estas metas han sido criticadas por estar construidas según información de los Documentos de Estrategias de Disminución de la Pobreza, DEDP, del Banco Mundial y por tanto estar influidas inherentemente por los puntos de vista del Banco Mundial[6].

Metas de efectividad de la ayuda seleccionadas por OCDE-CAD 2010[7]

Indicador	Meta para 2010

[4] Declaración de ONG sobre Armonización y Alineamiento de la Ayuda, febrero 2005

[5] La 'ayuda atada' se refiere a ayuda que sólo puede usarse para comprar bienes o servicios (p. ej. alimentación de emergencia, asistencia técnica) provenientes del país donante, estimulando la economía del país donante.

[6] Declaración de ONG sobre Armonización y Alineamiento de la Ayuda, febrero 2005

[7] Adaptado de la 'Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda: Metas Sugeridas para los 12 Indicadores de Progreso'. Foro de Alto Nivel, París, febrero 28 – marzo 2, 2005

Indicador	Meta para 2010
ALINEAMIENTO – Asuntos de los países donantes/contraparte	
Los flujos de ayuda están alineados según las prioridades nacionales	La mitad de la proporción de la ayuda no se reporta en los presupuestos de los gobiernos contraparte (por lo menos el 85% debía reportarse en los presupuestos)
Capacidad fortalecida por apoyo coordinado (p. ej. asistencia técnica)	Por lo menos el 50% de la cooperación técnica es consistente con las estrategias de desarrollo nacionales
Capacidad fortalecida por evitar Unidades de Implementación de Proyecto paralelas	Reducir en dos terceras partes el número de UIP paralelas (unidades administrativas por fuera de los ministerios, proyectos o programas de apoyo financiados por los donantes)
Hacer más predecible la ayuda	Disminuir a la mitad la proporción de ayuda no desembolsada en el año fiscal para el cual se programó
Desatar la ayuda	Progreso continuo a lo largo del tiempo
ARMONIZACIÓN – Asuntos entre los donantes	
Usar acuerdos comunes	66% de la ayuda (partiendo de 43%) es proporcionada por medio de enfoques basados en programas (p. ej. apoyo presupuestario – Enfoques de financiación de Canastas y de Amplitud Sectorial)
Coordinar misiones y trabajo analítico	40% de las misiones de donantes que involucran reuniones con funcionarios son conjuntas (realizadas por más de un donante), y 66% del trabajo analítico por país es conjunto.

El CAD reconoce que el progreso en alinear los programas de los donantes probablemente será difícil y consumirá tiempo[8]. Un problema seminal es cómo traducir en realidad los indicadores. Pero además de los muchos problemas posibles relacionados con la implementación, la Declaración de París demuestra una tendencia central en la cooperación para el desarrollo: consolidar los flujos de ayuda bajo una autoridad centralizada. Esto conducirá crecientemente a la sociedad civil hacia el reino político, a medida que se convierta en dependiente de los gobiernos para obtener una financiación continuada. Las ONGs del Norte posiblemente vean su financiación redirigida hacia los gobiernos del Sur y las ONG del Sur

[8] Richard Manning, presidente del Grupo de Trabajo sobre la Efectividad de la Ayuda del CAD. Guest Column, p. 16, Capacity.org Issue 26, septiembre de 2005

posiblemente tengan que subordinar sus prioridades frente a aquéllas de su Estado, haciendo difusas las fronteras entre 'no-gubernamental' y 'organizaciones'.

Escrito por Linda Lönnqvist
Investigadora, INTRAC
Email: llonnqvist@intrac.org

****

La Unión Europea y su Enfoque Orientado por la Política sobre el Apoyo Presupuestario

El programa de asistencia para el desarrollo de la UE ha evolucionado a lo largo de un periodo de alrededor de 30 años, culminando, a finales de la década de 1990, con más de 90 líneas presupuestarias diferentes con más de 30 regulaciones. Dentro de éstas, buena parte de la financiación para la sociedad civil y las ONGs hizo parte de la línea presupuestaria de co-financiación, con alguna 'cooperación descentralizada' recientemente disponible para las contrapartes locales.

Sin embargo, con la introducción de sus Nuevas Perspectivas Financieras, que forman parte de la reorganización de la UE de su política de desarrollo[9], el número de instrumentos disponibles para la asistencia dirigida al desarrollo se reducirá a seis. DG Relex[10], que es responsable por la asistencia para el desarrollo y las relaciones con la mayoría de sitios del mundo, se está focalizando en canalizar fondos a través de los presupuesto de los Estados recipientes, de conformidad con el actual enfoque de armonización relacionado con el apoyo presupuestario. No obstante, DG Dev[11] ha abogado, exitosamente, a que se incluyan otros instrumentos temáticos, que podrían, en circunstancias específicas, proporcionar una fuente alternativa de financiación para grupos de la sociedad civil.

Los seis instrumentos principales disponibles bajo las Nuevas Perspectivas Financieras
Tres de los instrumentos son horizontales**: Apoyo Macro Económico**, **Estabilidad & Seguridad** y **Ayuda Humanitaria**. Los otros tres son geográficos: el **Instrumento de Preadhesión por Países (IPA)**; el **Acuerdo Europeo de Vecindad y Partnership (AEVP; en inglés, European Neighbourhood and Partnership Agreement, ENPA)**; y el **Instrumento de Cooperación para el Desarrollo y la Economía (Development Co-operation and Economic Co-operation Instrument, DC&EC)**, diseñados para proporcionar apoyo a políticas particulares identificadas por la UE para regiones geográficas específicas.

La modalidad de financiación bajo los instrumentos geográficos será el Documento Estratégico por País (DEP) y el Programa Indicativo Nacional (PIN), que serán elaborados por los gobiernos recipientes discutiéndolos con la delegación del CE. Por tanto, los instrumentos geográficos otorgan primacía a las relaciones que se están desarrollando entre la UE y los gobiernos nacionales. Se focalizan en el actual enfoque de armonización, que se orienta a desarrollar la apropiación y la responsabilidad a nivel nacional del gobierno, y concuerdan con el modelo exigido para lograr las MDM. Bajo este modelo, se estimula a los grupos de la sociedad civil para que entren en negociaciones con su gobierno con miras a acordar su rol en la

[9] La reorganización comenzó en 2000.
[10] Dirección General para Relaciones Externas del CE.
[11] Dirección General para el Desarrollo, responsable tanto de la política como de la asistencia para el desarrollo a países africanos, caribeños y del Pacífico.

estrategia nacional de desarrollo y acceder a financiación dentro del Programa Indicativo Nacional.

Instrumentos temáticos

Si no puede implementarse un programa para la sociedad civil por medio de un instrumento geográfico, entonces – dependiendo de en qué área del mundo esté operando el programa[12] – la organización podrá aplicarlo conforme a uno de los siete instrumentos temáticos, que incluyen:

1. Derechos humanos y democracia
2. Desarrollo humano y social
3. Medio ambiente y administración sostenible de recursos naturales
4. Seguridad alimentaria
5. Actores no estatales de desarrollo
6. Migración y asilo
7. Cooperación con países industrializados

La naturaleza y alcance de estos instrumentos se están elaborando actualmente y hay oportunidades planeadas para consulta, por medio de variadas comunicaciones[13]. Las primeras solicitudes de propuestas serán en el 2007. Aunque la existencia de tales instrumentos temáticos debe ser bienvenida, a partir del lenguaje que las rodea es claro que la preferencia de la UE es financiar iniciativas de la sociedad civil por medio de PINs. Por ejemplo, DG Relex habla de la necesidad de demostrar el valor agregado de realizar un programa temáticamente, por ejemplo mostrando que será más eficiente y/o efectivo para que el programa opere por fuera de la estrategia nacional y, tan pronto como un programa pueda financiarse geográficamente, entonces ésta será la estrategia que se adoptará.

Sin embargo, en la primera de las comunicaciones sobre los programas temáticos, DG Dev tiene cuidado de enfatizar la importancia de estas corrientes alternativas de financiación para la sociedad civil y otros actores no estatales. Afirma que el valor agregado de los actores no estatales 'radica en su independencia del Estado, en su proximidad y comprensión de las circunscripciones definidas y en su capacidad de articular sus intereses específicos…'[14].

Añade que este instrumento temático 'ayudará a construir confianza entre actores estatales y no estatales, por ejemplo en relación con la discusión de políticas, suministro de servicios básicos, etc. con miras a facilitar su integración progresiva a los programas geográficos donde todavía no sea el caso.'[15]

A pesar del hecho de que DG Dev está promocionando la necesidad de proporcionar fuentes alternativas de financiación por medio de estos instrumentos temáticos, se espera que no será grande la proporción de fondos destinados para los instrumentos

---

[12] Sólo el primero de éstos estará disponible para países de la IPA, los primeros seis estarán disponibles para países de AEVP (Acuerdo Europeo de Vecindad y Partnership; ENPA, en su sigla en íngles), y DC&EC (Instrumento de Cooperación para el Desarrollo y la Economía) y el séptimo para países industrializados del DC&EC.

[13] Las comunicaciones definirán el alcance, proporcionarán un análisis del tema, su lógica, principios y prioridades. La primera Comunicación sobre Actores No Estatales en el Desarrollo se elaboró en enero de 2006 y el proceso de consultoría se está ejecutando. *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Europeo Económico & Social – sobre el Programa Temático de Actores No Estatales y Autoridades Locales sobre el Desarrollo.* Bruselas 2006

[14] ibid p 4

[15] ibid p 8

temáticos. La primacía de los instrumentos geográficos concuerda con la modalidad actual de apoyo presupuestario, pero también con la preferencia de la UE por instrumentos orientados por la política. Empero los valores acogidos por la UE en el sentido de promover la buena gobernabilidad están en riesgo de perderse, dada la concentración de esfuerzos en los instrumentos geográficos.

Escrito por Janice Giffen
Especialista Senior en Construcción de Capacidades, INTRAC
Email: jgiffen@intrac.org

****

noticias de *construcción de capacidades*

Bienvenidos a Noticias de Construcción de Capacidades No. 21. En esta edición Cornelius Murombedzi explora el impacto de la armonización de la ayuda sobre la sociedad civil, específicamente por medio de un análisis de las organizaciones de VIH/SIDA en Zambia. Se enfoca en las diferentes posiciones sobre la armonización de la ayuda y en los efectos potenciales sobre su capacidad.

Armonización de la Ayuda y su Impacto sobre la Sociedad Civil: la Experiencia de Zambia en el Sector del VIH y del SIDA

La sociedad civil es un jugador clave en la respuesta multi-sectorial al VIH/SIDA en Zambia, con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) actuando como participantes claves en las estructuras para planear programas, en las reuniones conjuntas de revisión para monitorear respuestas al VIH y al SIDA, y como implementadoras de programas en prevención, mitigación, tratamiento y cuidado. La participación de las OSC en la respuesta multi-sectorial ha sido posible gracias a los recursos negociados con las agencias bilaterales para financiar los programas y proyectos de OSC. Parecería que existe un entendimiento general entre los implementadores de programas y proyectos en el sentido de que el rol de la sociedad civil es complementar las deficiencias de las estructuras estatales en el suministro de servicios.

Es probable que la agenda de armonización en curso tenga un profundo impacto sobre la sociedad civil y su habilidad de suministrar servicios. Ello conducirá a más condicionamientos sobre los recursos disponibles para las OSC, dado que se hará más énfasis en rastrear la efectividad y eficiencia en la utilización de recursos como parte de la tendencia general hacia la administración basada en resultados. Contrapartes de desarrollo del G8 e instituciones multilaterales han estado al frente de estas discusiones para determinar el mecanismo más apropiado de canalizar fondos hacia los países contraparte del mundo en desarrollo, como Zambia. La agenda política para los países en desarrollo es alejarse de enfoques de proyectos en los cuales los bilaterales han establecido relaciones con OSC, girando hacia un enfoque más programático. El informe del GTT (*Global Task Team on HIV/AIDS*, Equipo Global de Tareas sobre VIH/SIDA) sostiene que una modalidad de proyectos puede ser útil para iniciar actividades rápidamente. Pero es probable que este formato atente contra la sostenibilidad a más largo plazo, obstaculizando la naturaleza vertical de la respuesta contra el SIDA, acordonándola fuera de los esfuerzos de desarrollo más amplios de una forma que, en últimas, resulte contraproducente.

Algunas OSC han recibido financiación directa a través de acuerdos bilaterales por medio de los cuales se han convertido en agentes para apoyar proyectos en el sector del VIH y SIDA. Algunas de las OSC más prominentes han desarrollado relaciones bilaterales de largo plazo para implementar proyectos y programas con

ONG internacionales y organizaciones bilaterales. La relación entre la sociedad civil y las organizaciones bilaterales y ONG internacionales ha sido flexible y se ha basado en la confianza. El resultado de esto ha sido la proliferación de OSC involucradas en proyectos pequeños de VIH y SIDA.

Algunos ejemplos para OSC de modelos de desembolsos a gran escala

El Banco Mundial tiene un marco institucional para implementar sus programas de VIH/SIDA en Zambia bajo el MAP (*World Bankl Multi-Country HIV/AIDS Programme for Africa*, Programa Multi-Países para África sobre VIH/SIDA, del Banco Mundial). Usa el mecanismo de financiación del sector público para canalizar fondos hacia OSC que satisfagan los criterios establecidos por el Banco. Aunque los recursos inicialmente fueron lentos, el Banco ha suavizado algunas de sus condiciones de desembolso, tornando más fácil el flujo de fondos. Existen, sin embargo, severas medidas de rendición de cuentas para rastrear el uso de los recursos por parte de las OSC. El Fondo Global para luchar contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria usa mecanismos estatales para canalizar recursos destinados a los proyectos de las OSC sobre VIH y SIDA. Aunque estos recursos son canalizados a través de sistemas gubernamentales, los proyectos funcionan por sí mismos, con sus propios sistemas de informes y cuentas separadas. En la mayoría de casos los bilaterales apoyan directamente a las OSC, quienes les informan directamente a ellos. Es claro que en Zambia se están desarrollando proyectos de los cuales el organismo coordinador, el Consejo Nacional sobre el SIDA, no es consciente.

Las OSC más establecidas que han atraído exitosamente una financiación significativa, sienten el peso de la rendición de múltiples informes y están solicitando una respuesta coordinada, particularmente por parte de los financiadores. Mi observación es que entre las OSC más establecidas existe un gran interés por armonizar la financiación y la rendición de informes. Esto permitirá que haya más tiempo para los programas y para coronar metas. No obstante, las OSC pequeñas sostienen que es mejor tener una relación directa con sus agencias bilaterales, ya que es más fácil tener acceso a los fondos disponibles, así éstos sean pequeños.

Las organizaciones multilaterales y bilaterales han trazado una nueva agenda sobre armonización de la financiación del desarrollo. Es claro que gobiernos en países como Zambia le darán la bienvenida a la armonización de la ayuda, teniendo en cuenta que habrá más recursos disponibles para el desarrollo a través del Estado. Existen preocupaciones en la sociedad civil de que esto limite los flujos de financiación para los programas y proyectos manejados por las OSC. El centro de las discusiones sobre armonización en Zambia ha estado en los funcionarios gubernamentales y específicamente en negociar las modalidades de financiación con el Ministerio de Finanzas. Las discusiones son consideradas técnicas y relacionadas con el desempeño de los mecanismos estatales, particularmente la administración financiera y los sistemas de rendición de cuentas, y por tanto las OSC son excluidas de estas discusiones. Se han manifestado preocupaciones sobre el apoyo presupuestario y los SWAPs (*sector-wide approaches*, enfoques de amplitud sectorial) en el sentido de que ellos pueden impedir el flujo de fondos hacia la sociedad civil, particularmente en relación con el flujo de recursos para programas sobre VIH y SIDA. Las estructuras actuales del proceso presupuestal excluyen la representación de la sociedad civil en términos de la decisiones reales de asignación de recursos. Adicionalmente, bajo los sistemas presupuestales no existen mecanismos de rendición de cuentas de las OSC. Entonces, esto plantea asuntos relacionados con cambios fundamentales en las estructuras gubernamentales para acomodar los flujos de recursos hacia las ONG.

En Zambia la sociedad civil ha participado en el proceso de planeación (DEDP, Documentos de Estrategias de Disminución de la Pobreza) orientado a la asignación presupuestal. La influencia de la sociedad civil en la asignación sin embargo fue limitada, excepto en circunstancias en las cuales los recursos habían sido destinados específicamente a apoyar programas y proyectos de las OSC. Representantes de la sociedad civil han manifestado serias preocupaciones sobre el impacto del apoyo presupuestal directo en Zambia, particularmente su impacto sobre el VIH y el SIDA. La realidad en el campo es diferente, ya que no hay un acuerdo entre algunos de los donantes clave sobre el apoyo presupuestal directo.

Escrito por Cornelius Murombedzi
Especialista Senior en Construcción de Capacidades, INTRAC
Email: cmurombedzi@intrac.org

****

INTRAC Conferencia sobre la Sociedad Civil y la Construcción de Capacidades: CAMBIOS, RETOS Y TRAZANDO EL FUTURO

Diciembre 11 a 13 de 2006, Oxford, Reino Unido

INTRAC realizará una importante conferencia internacional sobre el tema del cambiante ambiente para la construcción de capacidades en la sociedad civil.

Seis años después de iniciado el nuevo milenio, el mundo se siente como un lugar muy diferente al de los últimos años del siglo veinte. Para aquéllos involucrados en la construcción de capacidades, estos cambios son sentidos como presiones crecientes para que se conformen con las ortodoxias de la industria de ayuda. El espacio para el disentimiento, la exploración y la experimentación ha venido encogiéndose a medida que se plantean las agendas de 'armonización' y 'efectividad'.

INTRAC cree que es tiempo para reunir a quienes están promoviendo las ortodoxias de ayuda más nuevas con quienes están comprometidos con procesos de fortalecimiento de la sociedad civil por medio del desarrollo autoimpuesto de capacidades. Buscamos procurar un espacio en el cual podamos encontrar algún campo común y movernos conjuntamente para asegurar que los actores de la sociedad civil sean agentes efectivos de cambio por derecho propio, en vez de instrumentos de las agendas oficiales y gubernamentales.

Esta conferencia estará basada en tres premisas:

- *La creencia de que la práctica de calidad de construcción de capacidades sí existe y sí produce resultados*
- *La comprensión de que existe una variedad de limitaciones para lograr lo anterior*
- *El deseo de buscar acuerdos de 'líneas base' relacionadas con las políticas/prácticas de los donantes frente a la construcción de capacidades, que permanezcan firmes sin importar lo que traigan las futuras ortodoxias*

Los participantes incluirán una mezcla global de representantes invitados de agencias oficiales; ONGs internacionales; empresas y fundaciones; practicantes de construcción de capacidades y académicos/investigadores.

Para mayor información, favor ponerse en contacto con Zoë Wilkinson, Coordinadora de Eventos, zwilkinson@intrac.org

****

Armonización de la Ayuda y Asuntos de Género: los Retos

La ansiedad de que la sociedad civil pueda ser marginada a causa del impulso por la armonización de la ayuda forma parte de un cuadro más amplio. Las preguntas aquí planteadas son: ¿dónde caben las ONGs individuales que trabajan en el campo? y ¿cómo se asimila el género dentro de la consideraciones políticas actuales? En la sección 'Puntodevista' de esta edición, Brian Pratt sostiene que la La focalización en una sola canasta de ayuda (ayuda armonizada) hace que los pobres sean vulnerables frente al cambio político generado tanto por el Estado como por los donantes'. Esto parece altamente probable y se ilustrará aquí con un caso de estudio de una ONG enfocada en empoderar a las mujeres excluidas en el Estado de Rajasthan en India. Este artículo argumenta que los 'pobres' no son una entidad homogénea, sino que reflejan capas de vulnerabilidades incluyendo la casta, la clase y el género. Por tanto, trabajar con los pobres debe incluir a grandes y pequeñas ONGs, y especialmente a aquéllas que priorizan asuntos relacionados con el género, todas las cuales están amenazadas por los cambios actuales en la arquitectura de la ayuda.

Astha: trabajando con mujeres pobres

En el cinturón sureño de Rajasthan 48 mujeres de 22 Panchayats[16], quienes habían sido elegidas como representantes en el gobierno local, participaron en una capacitación de seis días sobre gobernabilidad, organizada en septiembre de 2005 en el Centro de Capacitación Astha. De estas 48 mujeres electas, 40 eran analfabetas y 37 Dalits (socialmente excluidas y entre las más pobres de India). Además de la connotaciones de género obvias de este tipo de empoderamiento (donde se ha elegido a mujeres para el gobierno local en un Estado en el cual las mujeres tienen las menores tasas de alfabetización en India), la capacitación se enfrentó a barreras no sólo educativas sino también de casta y de clase.[17]

Las mujeres mostraron un gran potencial y estaban muy motivadas a aprender. Algunas eran tímidas, habiendo dejado su aldea por primera vez, mientras que otras se habían sobrepuesto a la desaprobación de la familia en sus hogares para poder asistir a la capacitación. El valor que algunas de las mujeres necesitaban para poder participar en esta capacitación frecuentemente es dado por sentado en la mayoría de ambientes, así como la creatividad de la ONG que emprendió esta tarea retadora. Una organización basada en el campo, pequeña pero muy efectiva, llamada Astha, organizó la capacitación para estas recién electas mujeres representantes, como parte de su meta de fortalecer los esfuerzos de la gente por medio de la organización, el trabajo en redes y la abogacía (*advocacy*[18]).

---

[16] Cuerpos locales de gobierno

[17] Para mayor información ver: http://www.thp.org/india/rajasthan/main.htm

[18] **Advocacy: Abogacía,** es otro de los términos muy usados en el vocabulario del desarrollo social, cuya traducción al español es polémica. Se refiere a la tarea de promover ideas y actitudes, 'abogar por' y/o defender la justicia social e igualdad de los sectores desfavorecidos ante los gobiernos, los organismos internacionales o el Estado. En otras palabras, promover una causa. Aún cuando no es muy usado, aquí hemos optado por el término textual 'abogacía', por considerar que tiene el significado más cercano, en vez de cabildear, que se refiere al término '*lobbying*'.

Astha es la palabra hindi que significa 'fe o convicción profundas', y para el equipo de activistas y educadores sociales que trabaja en esta ONG indica una profunda fe en la fortaleza y en la habilidad del hombre y la mujer comunes. También se relaciona con la filosofía de la ONG de que organización es igual a fortaleza, y que el conocimiento es igual al poder. Varias organizaciones populares (con más de 35,000 miembros en total) están activas actualmente en varios aspectos de las intervenciones de Astha. La ONG trabaja en pro del cambio estructural y crea nuevas organizaciones de los pobres, que cambian la estructura de la sociedad. El equipo Astha cree que la gente pobre, organizada y consciente, puede cambiar las condiciones que conducen a su opresión y explotación, y a su pobreza continuada. 'Sentimos que nuestro rol es empoderar y organizar a la gente para que trabaje en los problemas de su sociedad, accediendo y aprovechando las leyes sociales que ya existen', dice Ginny Shrivastava, quien fundó Astha en 1986.

Algunos de los asuntos en los cuales Astha trabaja incluyen la tierra, el agua y el ambiente forestal, el trabajo migrante, la seguridad alimentaria y el derecho a trabajar. Su labor también incluye aspectos tales como autogobernabilidad, análisis presupuestario, créditos, y políticas y asuntos tribales. Astha es financiada principalmente por ONGs internacionales.

Los posibles impactos de la armonización de la ayuda

Teniendo en cuenta las actuales transformaciones a nivel macro en la armonización de la ayuda, ¿cómo podría entrar en escena una ONG como Astha – sólida, pero pequeña? Es difícil de decir, pero el trabajo único y focalizado que se está emprendiendo sin mucha pompa o ceremonia, probablemente será socavado seriamente a pesar de la retórica 'a favor de los pobres' del paquete de apoyo presupuestario de la armonización de la ayuda.

En India tanto el gobierno central como los locales están siendo presionados a funcionar sobre la base de políticas económicas de crecimiento orientadas hacia las exportaciones. En tal ambiente político, probablemente se dejarán de priorizar las políticas de género que estaban empezando a echar raíces. Más aún, en un análisis reciente de la Revista Beijing + 10, se expresaron preocupaciones de que este clima internacional sea crecientemente hostil hacia los derechos humanos de las mujeres, y que existen dificultades para asegurar una representación amplia de mujeres del Sur en la Comisión para el Estatus de la Mujer[19]. Si continúa la actual dirección agresiva de la armonización de la ayuda, es claro que el trabajo de una ONG como Astha se tornaría vulnerable. Esto plantea la pregunta clave que debe hacerse a los elaboradores de políticas: la actual arquitectura de la ayuda y los debates que la rodean ¿son sensibles al género y consideran relevantes sus asuntos?

El reto para la sociedad civil es encontrar formas para que los gobiernos rindan cuentas sobre la efectividad de sus estrategias de ayuda. Si el debate tiene cuidado de asegurar la sensibilidad hacia los asuntos de género (junto a otros asuntos y grupos potencialmente marginados), existiría alguna posibilidad de evitar que el actual clima político global refuerce las vulnerabilidades existentes y mantenga la ya vieja feminización de la pobreza.

---

[19] Painter, G. (2004) 'Gender, the Millennium Development Goals, and Human Rights in the Context of the 2005 Review Process' (Género, las Metas para el Desarrollo del Milenio, y los Derechos Humanos en el Contexto del Proceso de Revisión de 2005) Informe a la Red sobre Desarrollo del Género (Gender Development Network).

Escrito por Indrani Sigamany
Especialista Senior en Construcción de Capacidades, INTRAC
Email: isigamany@intrac.org

****

INTRAC Cursos de Entrenamiento

Enfoques sobre el Desarrollo, Basados en los Derechos 10–12 Mayo

Apoyando la Abogacía del Sur 7–8 Junio

Manejo Financiero para No-Especialistas 13–15 Junio

Monitoreo y Evaluación Participativo 26–30 Junio

¡NUEVO! Introducción al Fortalecimiento de la Sociedad Civil, la Construcción de Capacidad y el Desarrollo Organizacional 10–14 Julio

Cómo Manejar Procesos de Cambio dentro de las Organizaciones 19–21 Julio

Fortalecimiento de la Sociedad Civil 11–15 Septiembre

Abogacía e Influencia Política 25–29 Septiembre

Para mayor información e inscripciones favor contactar training@intrac.org o +44 (0) 1865 263040. También revise nuestro sitio web (www.intrac.org) para más información sobre éstos y otros cursos de entrenamiento.

****

INTRAC Gente

A medida que crece la demanda por nuestros servicios, INTRAC también lo hace y nos complacemos en anunciar que Cornelius Murombedzi se unió a nosotros en enero como Especialista Senior en Construcción de Capacidades. El Departamento de Investigación se está fortaleciendo y alistando para enfrentar interesantes retos nuevos, con la llegada de Fran Deans y Linda Lönnqvist a principios de este año, cada uno en el rol de Investigador. En marzo le dimos la bienvenida a Louise Oakley como Coordinadora de Programas y a Ingrid Kamikazi. Ingrid ingresa como Administradora de Entrenamiento y Logística, ya que tristemente nos despedimos de Agnes Daizi cuando ella regresó a Zimbabwe, su país de origen. Anna Winterbottom también se trasladó hacia nuevos campos en marzo y le deseamos éxitos. Natalie Coward ha estado brindando su apoyo como voluntaria en los meses recientes, por lo cual le estamos muy agradecidos.

Escrito por Shelagh Windsor-Richards
Director de Recursos, INTRAC
Email: swindsor-richards@intrac.org

****

on*trac*
ISSN 1476-1327
Editores: Linda Lönnqvist, Investigadora, Hannah Warren, Investigadora, y Jacqueline Smith, Directora de Publicaciones, INTRAC

on*trac* es el boletín de noticias de INTRAC (el *International NGO Training and Research Centre* –Centro Internacional para la Capacitación e Investigación de ONG). Se publica tres veces al año. Los contenidos del boletín de noticias pueden reproducirse y traducirse gratuitamente, siempre y cuando se reconozca la fuente. INTRAC desea agradecer a las siguientes organizaciones por sus contribuciones para la producción de on*trac*: Concern Worldwide, Cordaid, DanChurchAid, MS Dinamarca, Novib, Save the Children Dinamarca, Save the Children Suecia y World Vision RU.

Para subscribirse a on*trac*, favor ponerse en contacto con INTRAC (info@intrac.org), indicando si desea recibirlo por correo electrónico (inglés, árabe, chino, francés, portugués, ruso o español) o por correo postal (inglés y ruso únicamente). También puede suscribirse en línea en www.intrac.org en la respectiva sección del boletín.

INTRAC Tel: +44 (0) 1865 201 851
PO Box 563 Fax: +44 (0) 1865 201 852
Oxford OX2 6RZ Email: info@intrac.org
Reino Unido Website: http://www.intrac.org

INTRAC es una empresa de responsabilidad limitada con No. 2663796 y una organización sin ánimo de lucro No. 1016676.