

ontrac

No. 34 Septiembre 2006

El Boletín Informativo del Centro Internacional de Capacitación e Investigación sobre ONGs (*International NGO Training and Research Centre*)

Contenido

punto de vista

Construcción de Capacidad y el Estado

Conferencia de INTRAC sobre Sociedad Civil y la Construcción de Capacidad

La política de ayuda en Asia Central después de la revolución en Kirguizistán

¿Polos opuestos? Desarrollo comunitario y gobernabilidad local en la Antigua Yugoslavia

noticias de construcción de capacidad

Perspectivas de los practicantes de *Concern* sobre la Construcción de Capacidad

¿El Triunfo? Construcción de Capacidad Orgánica en la Honduras rural

Reformas a la ayuda multilateral: ¿Una oportunidad para que la Sociedad Civil atienda problemas reales?

Publicaciones INTRAC

Capacitación INTRAC

Gente INTRAC

En esta edición:

Kasturi Sen discute sobre la Construcción de Capacidad en la Sociedad Civil y el Estado, considerando el cambiante contexto de la arquitectura de la ayuda; Charlie Buxton y Asiya Sasykbaeva describen los retos de la Construcción de Capacidad en Asia Central tras las recientes revoluciones; los practicantes de *Concern* comparten sus perspectivas sobre importantes asuntos de capacidad, relacionados con la disminución de la pobreza; Brenda Lipson relata la historia de una exitosa iniciativa local de largo plazo que, si bien no se autodenominaría como un caso de Construcción de Capacidad, cumple con dichos ideales; y Louis Callewaert discute las realidades de la Construcción de Capacidad Estado–Sociedad Civil, en el contexto de las estructuras de ayuda globales.

punto de vista

Construcción de Capacidad y el Estado

‘Construir una verdadera capacidad conlleva la habilidad de mantener una interacción dinámica y productiva entre los líderes, las instituciones gubernamentales y la sociedad civil.’

El cambiante discurso sobre la Construcción de Capacidad con demasiada frecuencia ha sido orientado por las necesidades de los donantes, en vez de basarse en las necesidades de la Sociedad Civil y de la comunidad local. Existe la creciente preocupación de que, a pesar de la retórica adelantada en la pasada década sobre las relaciones equitativas, la práctica contradice la retórica, siendo que los donantes continúan dictando qué tipo de capacidad debe respaldarse y cómo.

Esta edición de **ontrac** explora algunos de los dilemas relacionados con los programas de Construcción de Capacidad en los años recientes, dentro del contexto del apoyo presupuestario general y la nueva arquitectura de la ayuda.

Las ideas actuales sobre capacidad y la Construcción de Capacidad han sido influidas por importantes cambios en el pensamiento sobre el desarrollo que surgieron desde principios de los años noventa. A pesar de la complejidad del tema y el hecho de que los cambios en el contexto afectan la forma en que se emprende la construcción de capacidad, ha habido intentos por crear estándares básicos de buena práctica, particularmente en relación con los *partnerships*¹. Existe un interés creciente, por ejemplo, en tratar de asegurar que los procesos de construcción de capacidad Norte-Sur se basen en la apropiación local de los programas y en verdaderos *partnerships* entre donantes y receptores.

Estas ideas han surgido a partir de una conciencia sobre los peligros del funcionamiento de una sola vía y sobre el fracaso de los programas oficiales de desarrollo en generar una cooperación sostenible. Subsecuentemente, se dio una transición gradual de las viejas formas de construcción de capacidad que enfatizaban la adquisición de capacidades técnicas individuales, hacia aquéllas que han enfatizado un enfoque de desarrollo que privilegie la relevancia de un ambiente más amplio.¹

El actual enfoque de los donantes (expresado en la Declaración de París) enfatiza la necesidad de fortalecer al Estado y a las instituciones, después de dos décadas de debilitar al sector público, a través de las políticas del neoliberalismo. Durante este periodo, la construcción de capacidad se concentró en las ONGs y en la sociedad civil. Mucho se logró allí, no sólo en términos de arraigar programas de desarrollo, sino también en fortalecer a la sociedad civil para que actuara como un canal para la distribución de los recursos públicos y para representar la voz de las comunidades marginadas.

Esta transición más reciente de las políticas de los donantes — reversión a apoyar a las instituciones estatales — aparentemente ha sido orientada por preocupaciones sobre la implementación de

¹ **Partnership:** término en inglés que trasciende el significado de alianza, en cuanto implica la búsqueda de una relación de compañerismo igualitario entre las partes, con respeto mutuo y equidad, a pesar de los diferentes roles desempeñados. En general, se usa con respecto a las relaciones donante/ONG local o ONG/beneficiarios u organizaciones comunitarias.

iniciativas mayores, tales como las Metas de Desarrollo para el Milenio, o la Comisión para el África.²

Como se argumenta en *ontrac* 33 (Armonización de la Ayuda: Retos para la Sociedad Civil), parecería perfectamente razonable canalizar fondos de los donantes a través del Estado, con miras a mejorar la 'eficiencia' y reducir los costos de transacción. Sin embargo, existe una creciente preocupación entre algunas ONGs en el sentido de que este dramático cambio de políticas ha sido claramente pensado en relación con asuntos de gobernabilidad y rendición de cuentas, y en relación con la habilidad de los Estados para suministrar programas mayores de desarrollo sin involucrar activamente a la sociedad civil.

Un cambio de políticas también tiene implicaciones mayores para la construcción de capacidad. Si uno sólo enfoca asuntos de construcción de capacidad institucional, se hace evidente que el legado neoliberal de debilitar las funciones estatales ha redundado en debilitar y algunas veces dejar como disfuncionales a la mayoría de las instituciones del sector público. La actual política de revertir esta tendencia saturando al debilitado sector público con fondos de los donantes, deja un espacio abierto para una pérdida en la rendición de cuentas y estimula una gobernabilidad pobre. Algunos argumentarían que los donantes han desarrollado un sentido de miopía colectiva que podría desembocar en un retorno a los días insostenibles de la dependencia y a una agenda para el desarrollo conducida por los donantes.

Algunos argumentarían que la agenda de los donantes *siempre* ha estado orientada a respaldar el status quo. Como indican varios de los artículos de esta edición de *ontrac*, pocas de las iniciativas de políticas mayores de los tiempos recientes han permitido cualquier tipo de autonomía, a pesar de dar la impresión de hacerlo (Callewaert). El hecho de que los donantes se muestren súbitamente entusiastas por crear 'Estados' efectivos, autónomos y magnánimos forma parte del proceso de deshonestidad colectiva, y como ONGs posiblemente no deberíamos estar engañándonos a nosotras mismas.

Si uno fuese a examinar, por ejemplo, algunos de los temas núcleo de la agenda de reformas, tales como unas mejores gobernabilidad o rendición de cuentas y la búsqueda de iniciativas para apoyar las anteriores, uno descubriría rápidamente que tales temas yacen incómodamente cercanos al discurso dominante (promoviendo los mercados y al sector empresarial) y, por tanto, la *mayoría* de las medidas para fortalecer la capacidad están dirigidas hacia ello.

Si la buena gobernabilidad se define como garantizar beneficios políticos y económicos para toda la sociedad en vez de para un grupo selecto de individuos, uno sólo necesita mirar iniciativas orientadas por los donantes-Estado, tales como los Programas de Ajuste Estructural y más recientemente los DEDP — Documentos de Estrategias de Disminución de la Pobreza — (ver *ontrac* 32) para constatar que la buena gobernabilidad bajo la orientación de lo que Callewaert describe como 'el Estado burgués' ha fracasado más bien miserablemente. Esto también resalta la importancia de la terminología — para muchos donantes clave, tales como el Banco Mundial, en todas las dimensiones de la programación del desarrollo, la buena gobernabilidad significa 'administración económica fiable'.³

Implícitamente, la definición de 'mala gobernabilidad' se traduce en prácticas fiscales pobres y reestructuración económica insuficiente. En este contexto, la buena gobernabilidad ha sido entendida como un enfoque de desarrollo de un programa de arriba hacia abajo y frecuentemente orientado por los donantes para las reformas del sector público, excluyendo al sector social y las necesidades y preocupaciones de las comunidades pobres y marginadas, las cuales frecuentemente constituyen el mayor segmento de las poblaciones de los países en vías de desarrollo.

De hecho, las principales políticas de desarrollo de las últimas dos décadas han sido definidas en buena medida en términos económicos y, como una parte esencial de la agenda neoliberal más amplia, promovieron la privatización a gran escala de servicios esenciales y aseguraron su acatamiento. Los asuntos de redistribución o rendición de cuentas de los gobiernos para con los pobres y marginados, a quienes frecuentemente se hace mucha referencia en la retórica de pasar la pobreza a la historia, aparentemente han sido soslayados nuevamente en esta agenda. Esto tendrá implicaciones mayores para el tipo de construcción de capacidad que se emprenda.

Para las ONGs y para las organizaciones de la sociedad civil (OSC) es importante ser capaz de leer entre líneas. La construcción de capacidad como actualmente se concibe en la Declaración de París y los planes actualmente implementados por los mayores donantes para la armonización de la ayuda pueden parecer superficialmente racionales, pero existe la creciente posibilidad de que las OSC y ONGs sedientas de recursos sean cooptadas para implementar políticas inequitativas y opresivas.

Para prevenir esto, se necesita una redefinición de la gobernabilidad y de la rendición de cuentas hecha por los pobres y para los pobres a lo largo del mundo, tanto en el Norte como en el Sur.

Kasturi Sen

Director de Investigación, INTRAC

Email: ksen@intrac.org

¹ Milen Anneli (2001), *¿Qué sabemos sobre la construcción de capacidad? (What do we know about capacity building?)* Departamento de Provisión del Servicio de Salud de WHO. Génova: Organización Mundial de la Salud.

² Teskey, G. (2005), *Desarrollo de la Capacidad y Construcción del Estado (Capacity Development and State Building)*. Londres: DFID Grupo de Gobernabilidad y Desarrollo Sociales.

³ Australian Council for International Development (ACFID) (2005), *Programas de Referencia para el Desarrollo de la Buena Gobernabilidad*.

Conferencia de INTRAC sobre Sociedad Civil y la Construcción de Capacidad

CAMBIOS, RETOS Y TRAZANDO EL FUTURO

Diciembre 11 a 13 de 2006, Oxford, RU

INTRAC llevará a cabo una importante conferencia internacional que abordará el tema del cambiante contexto en la Construcción de Capacidad de la Sociedad Civil.

A seis años de haber comenzado el nuevo milenio, el mundo parece un lugar muy diferente del que existía en los últimos años del siglo veinte. Para aquellos involucrados en la Construcción de Capacidad, estos cambios son percibidos como presiones crecientes hacia la conformidad con las ortodoxias de la industria de la ayuda. El espacio para la disensión, exploración y experimentación ha venido reduciéndose a medida que se consolidan las agendas de armonización y efectividad de la ayuda.

INTRAC cree que ha madurado el momento para reunir a quienes están promoviendo las nuevas ortodoxias de ayuda con quienes están comprometidos con los procesos de fortalecimiento de la sociedad civil a través del desarrollo autodefinido de la capacidad.

La conferencia explorará algunos de los siguientes asuntos:

- Los cambiantes paradigmas en el escenario de la ayuda y el creciente enfoque en el Estado en lugar de la sociedad civil.
- Los factores que facilitan y dificultan el lograr una práctica de calidad en la Construcción de Capacidad, que mantenga una visión de desarrollo social equitativo aunque opere en el crecientemente espinoso terreno de la globalización y creciente inequidad.
- La forma en que las ortodoxias de la ayuda crecientemente frustran los esfuerzos de la sociedad civil para asegurar una práctica de Construcción de Capacidad orientada por la demanda y que sea sensitiva al contexto y al proceso.
- La necesidad de trazar el futuro de la Construcción de Capacidad y avanzar colectivamente con fortaleza y conciencia en relación con las rápidamente cambiantes arquitecturas de la ayuda.

Los participantes serán una mezcla global de representantes invitados de agencias oficiales; ONGs nacionales e internacionales, empresas, fundaciones, practicantes de Construcción de Capacidad e investigadores y académicos. Para mayor información, ponerse en contacto con el Coordinador de Eventos Zoë Wilkinson: zwilkinson@intrac.org

La política de ayuda en Asia Central después de la revolución en Kirguizistán

Un estudio del liderazgo en las organizaciones de la sociedad civil (OSC) realizado por INTRAC en Kirguizistán a principios de 2006 muestra los continuos esfuerzos de los líderes a todos los niveles para entablar contacto con las autoridades. Esto es parcialmente un asunto de tradición — la expectativa de que el Estado resolverá o debería resolver los problemas sociales — y parcialmente de pragmatismo. ‘Trabajar con el gobierno es difícil, pero no tenemos otra opción’, dijo uno de los respondientes cuya organización está tratando de mejorar los mecanismos para la formulación de políticas públicas. En efecto, lograr un efectivo trabajo en red a lo largo de las fronteras sectoriales constituye uno de los principales retos enfrentados actualmente por los líderes de OSC en Asia Central.

La revolución de marzo de 2005 en Kirguizistán proporcionó una oportunidad única para influir sobre los más altos niveles políticos. Por ejemplo, tras su involucramiento activo en la campaña para realizar elecciones justas para el Parlamento y la presidencia en 2005, Asiya Sasykbaeva, Directora de la ONG Centre Interbilim, se convirtió en copresidenta del Comité, consideró cambios en la Constitución nacional y devino en una jugadora clave en la coalición que presionó a favor de una reforma del sistema político. Ella sostiene: ‘Los grupos de la sociedad civil proclamaban que Kirguizistán necesitaba abrir un espacio político para todos los sectores de su población. Las OSC deben asumir una parte directa en la toma de decisiones y, por tanto, es vital que haya gente de la vida política que entienda los principios de la democracia y sepan cómo escuchar a la gente.’

Las OSC en Kirguizistán se han hecho crecientemente críticas sobre la forma en que la ayuda internacional se canaliza a través del Estado, por ejemplo en los documentos nacionales de estrategias de disminución de la pobreza (DEDP). Sucesivos estudios de INTRAC han resaltado no solamente el distanciamiento de los donantes respecto de la sociedad civil (SC) sino también el fracaso de las instituciones estatales en adelantar una consulta sobre la primera estrategia de disminución de la pobreza (EDP) para adoptar decisiones significativas, o para lograr un rol genuino de la SC en la implementación y el monitoreo de los resultados (ver Adams, *intrac* 32).¹

La situación de las consultorías para la SC en la segunda etapa de las EDP difícilmente es mejor, a pesar de algunos logros posteriores a marzo de 2005 (por ejemplo, han aumentado considerablemente el cubrimiento televisivo y el debate sobre asuntos de interés público). Representantes de los donantes en Kirguizistán admiten que debido a los levantamientos políticos de los pasados años, no hubo casi discusión pública sobre la próxima etapa de las EDP en 2005. De hecho, es tal el nivel de insatisfacción tanto en el gobierno como en la SC, que el principal debate entre los expertos es si la nueva estrategia debe focalizarse sobre la disminución de la pobreza. En la primavera de 2006, una serie de ONGs influyentes se pronunció enfáticamente contra la oferta del Banco Mundial de conceder a Kirguizistán estatus de país pobre altamente endeudado (PPAE₂), arguyendo que esto significaría generar más endeudamiento y pérdida de soberanía. El Departamento Nacional de Derechos Humanos publicó recientemente una crítica de la naturaleza arriba-abajo de las políticas del Banco Mundial y del FMI adoptadas por el anterior presidente,

argumentando que sus políticas neoliberales de privatización y cobro de tarifas en los servicios públicos esenciales aportan poco para estimular la generación de nuevos empleos, y como tales no reflejan las aspiraciones de los pobres en Kirguizistán ni las metas de un desarrollo sostenible. Pocos grupos de ONGs y OSC han sido tan vociferantes en sus críticas.

INTRAC, junto con muchas otras ONGs internacionales en la región, ha trabajado duramente a nivel de proyectos y programas en pro de construir capacidad para empoderar a las comunidades. Se hicieron múltiples esfuerzos para implementar un ‘desarrollo orientado por la comunidad’ y una ‘red de empoderamiento de la comunidad’ en Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán. Sin embargo, las evaluaciones de estas redes sugieren que tales iniciativas sólo podrán prosperar cuando las Organizaciones Comunitarias de Base (OCB) y las ONGs ya hayan logrado su propio impulso y autonomía.³

Las ONGs internacionales en la región generalmente respaldan un rol creciente del Estado en los programas internacionales. En Tayikistán, el director de MSDSP,⁴ que recientemente abrió un programa nuevo que liga su red de Organizaciones de Aldeas con el gobierno local, comentó aprobatoriamente: ‘Por primera vez las autoridades están haciendo una contribución en dinero para cada uno y todos los proyectos que hemos montado; esto es, existe un creciente involucramiento del Estado. El coordinador de programa de ACTED en Dushanbe dio una razón para ello: ‘No podemos simplemente tener sistemas paralelos de manera indefinida. Nuestro trabajo de educación en salud tiene que ser asumido en algún momento por el gobierno — ellos no pueden seguir contratando externamente los servicios por siempre.’⁵

La coordinación y armonización de la ayuda trae algunas ventajas: el énfasis inicial en crear nuevas agencias gubernamentales fue criticado por muchos, y existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de incrementar la capacidad (y los salarios) del staff gubernamental. Por el otro lado, estas ventajas son contrarrestadas en razón de que la conversión de proyectos de empoderamiento exitosos de pequeña escala en enormes programas nacionales conlleva riesgos de burocratización y pérdida de control local. Más aún, el nivel de pobreza en Tayikistán y Kirguizistán no ha disminuido tanto como se proclamó que era posible.

Hay una pobre comprensión de la naturaleza de los nuevos Estados en Asia Central. A todo lo largo de la década de 1990, comentaristas externos enfatizaron la naturaleza ‘autoritaria’ de los regímenes de la antigua Unión Soviética, al paso que los programas de ayuda neoliberales trataron de dismantelarlos. Aunque los presidentes y regímenes pueden haber tratado de ser fuertes, la guerra civil en Tayikistán y la revolución en Kirguizistán demostraron la continua fragilidad de estos Estados. En Uzbekistán, un régimen de línea más dura está bregando con los mismos problemas de pobreza, además de un creciente movimiento de fundamentalismo islámico.

En mayo de 2005, la revuelta de Andiján ocasionó una enorme pérdida de vidas. Posteriormente, Estados Unidos fue desahuciado de sus bases militares en Uzbekistán, y se cerraron muchos programas de SC financiados externamente. Para agencias como INTRAC, que ha tratado de crear OSC en Uzbekistán y podía ver de primera mano como sus líderes trataban de trabajar tanto con comunidades tradicionales como con el gobierno local, éste fue un momento triste. La división de Asia Central en regiones de ayuda financiada y no financiada; alineadas con EEUU o Rusia no ayuda, ya que sólo la cooperación regional puede traer prosperidad — y nuevamente enfatiza las iniquidades del periodo de transición. En el término de 15 años, esta región ha visto nuevas y enormes divisiones entre ricos y pobres, hasta el punto que a algunos miembros se les está ofreciendo membresía en la UE y a otros estatus de PPAE.

Charles Buxton y Asiya Sasykbaeva

Especialista Senior en Construcción de Capacidad,
INTRAC y Directora, Centro Interbilim
Email: cbuxton@intrac.org,
ccpub@infotel.kg

¹ Estos temas han sido cubiertos en una serie de publicaciones del Programa de INTRAC para Asia Central (ICAP, en su sigla en inglés), tales como Giffen, J. y Earle, L. (2005) *The Development of Civil Society in Central Asia (El Desarrollo de la Sociedad Civil en Asia Central)*; Buxton, C. (2004) *Who Benefits? The Monitoring and Evaluation of Development Programmes in Central Asia (¿Quién se beneficia? El Monitoreo y Evaluación de Programas de Desarrollo en Asia Central)*; ICAP, Conferencia Regional 2003; y Buxton, C. (2004) 'Strengthening CBOs for Poverty Reduction Strategies' ('Fortaleciendo las OCB para las Estrategias de Disminución de la Pobreza) en el informe de INTRAC para el PNUD.

² PPAE: Países Pobres Altamente Endeudados. Declaración de la Asociación de ONG y la ONG Ciudadanos Contra la Corrupción, *Respublika*, junio de 2006.

³ Ver Forrester, S. (2005) *CEN Internal Evaluation Kirguizistán* (Oxford, INTRAC) y Asia Undeland para el Banco Mundial (2004) *CEN Evaluation Tajikistan and Uzbekistan*.

⁴ MSDSP (Mountain Societies Development Support Programme –Programa de Apoyo al Desarrollo de las Sociedades de la Montaña), fundada por la Fundación de Aga Khan, emplea más de 2.000 miembros de staff y es la ONG más grande en Tayikistán.

⁵ Extractadas de entrevistas con MSDSP y Bob Deen, ACTED, por el autor en Dushanbe, junio de 2006.

¿Polos opuestos? Desarrollo comunitario y gobernabilidad local en la Antigua Yugoslavia

Desde que los nuevos Estados que emergieron de la sangrienta disolución de la Antigua Yugoslavia atravesaron la fase de reconstrucción de post-guerra, la atención de los donantes internacionales se ha enfocado en estimular los esfuerzos locales para alcanzar las metas de desarrollo de largo plazo. Estos esfuerzos se focalizan en reformar las instituciones estatales para efectuar la descentralización gubernamental y promover enfoques basados en derechos hacia la administración pública, así como en construir capacidad para la planeación económica integrada de largo plazo. El apoyo a la sociedad civil se está redefiniendo y redirigiendo hacia iniciativas que apuntan a mejorar las interacciones entre los ciudadanos y las instituciones gubernamentales.

Las ONGs, especialmente aquéllas que aspiran a operar a nivel nacional, continúan atrayendo apoyo de donantes para actividades que buscan influir sobre el desempeño gubernamental tales como la abogacía (*advocacy*)², el diálogo sobre y el monitoreo de políticas, y la construcción de relaciones institucionales — redes, *partnerships* y coaliciones. Empero, a nivel municipal y de barrio, los donantes crecientemente han orientado el apoyo hacia iniciativas que fomentan la movilización más amplia e informal de miembros de la comunidad por medio del establecimiento de organizaciones comunitarias de base (OCB).

Como resultado, está disminuyendo el apoyo para las ONGs profesionales que aspiran a montar proyectos de suministro de servicios. La tendencia ahora es ofrecer recursos para la asistencia orientada hacia procesos con el propósito de capacitar a las comunidades para que identifiquen y

² **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*'.

articulen sus problemas y desarrollen soluciones, organicen y aboguen efectivamente por acciones a nivel municipal. En lo principal, este trabajo es adelantado por ONGs internacionales y agencias de desarrollo internacionales, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como parte de programas más amplios para fortalecer la gobernabilidad local o promover el retorno sostenible de comunidades de refugiados. Una serie de ONGs nacionales también están emergiendo como jugadoras clave para promover la movilización comunitaria y el desarrollo en la región.

El enfoque más ampliamente aplicado, basado en el previo modelo yugoslavo fundamentado en la representación de base vía la Comuna, es la iniciación de juntas o consejos comunitarios en aldeas y barrios cuyos miembros son seleccionados por habitantes locales que hacen ejercicios participativos. A los miembros de consejos se les ofrece capacitación y facilitación, así como mediación inicial con las autoridades locales para apoyar esfuerzos con el fin de que las comunidades planeen y mejoren el acceso a los servicios municipales. Otras ONGIs han buscado promover grupos de usuarios dentro de una institución local orientada a influir a los administradores de servicios o a los departamentos municipales relevantes. Estos incluyen comités ciudadanos de salud, asociaciones de padres–maestros e iniciativas que involucran a ciudadanos, la policía y funcionarios civiles para mejorar la seguridad pública. Una técnica más sofisticada, aplicada por el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNNUU) en Bosnia y Herzegovina en relación con el problema de marginalización de la juventud y de sus intereses, ha sido la facilitación de foros municipales de grupos juveniles para intercambiar ideas sobre el establecimiento de mecanismos encaminados a crear una política para la juventud.

Lograr una mayor capacidad de respuesta gubernamental por medio de una mejor comunicación y cooperación entre las municipalidades y los ciudadanos, constituye un gran reto en sociedades cuyos pueblos todavía se enfrentan con la dislocación social, económica y emocional causada por una amarga lucha nacionalista. Sus autoridades municipales frecuentemente carecen de capacidades administrativas básicas, y el poder para tomar decisiones de facto continúa concentrado en las manos de unas pocas élites locales (nacionalistas).

Una evaluación de mediano plazo de un proyecto de desarrollo comunitario adelantado por la ONG italiana Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (CISP, en su sigla en inglés) en diez municipalidades en Bosnia y Herzegovina, sugiere que la facilitación comunitaria, aunque crea oportunidades valiosas para el empoderamiento de las bases, es insuficiente en sí misma para mejorar la interacción entre los ciudadanos y las autoridades municipales. Por el otro lado, los consejos de aldea que han recibido regularmente una facilitación de procesos y capacitación técnica, han evolucionado como cuerpos efectivos para identificar las necesidades colectivas y para desarrollar planes de acción que buscan mejorías comunitarias. Y aunque es extremadamente difícil superar la apatía residual entre los ciudadanos y motivarlos a participar regularmente en reuniones y eventos, estos consejos electos son ampliamente reconocidos como legítimos y representativos. Los consejos de aldea también tienen éxito frecuentemente en movilizar los recursos comunitarios para proyectos de auto-ayuda y han sido motivados, a través de capacitación y asesorías, a acudir a las municipalidades en búsqueda apoyo para resolver los problemas comunitarios.

El contacto incrementado entre comunidad–municipalidad, sin embargo, no se ha traducido en una gobernabilidad mejorada con respecto a una alocaión de recursos más equitativa, una mejor planeación municipal y un mejor suministro de servicios. Una mal desarrollada ética de servicio público entre los funcionarios municipales, la carencia de evaluación de las necesidades municipales más amplias y de la planeación del desarrollo, y una concentración política a nivel nacional, militan todas contra una cooperación substantiva entre los ciudadanos y las autoridades locales. En particular, las municipalidades no tienen mecanismos para motivar la participación

pública, rara vez consultan directamente a las comunidades, y el poder para la toma de decisiones tiende a estar concentrado en la persona del alcalde. Los acercamientos de las comunidades individuales a las autoridades locales son considerados sobre una base de caso por caso, sin una referencia a una planeación más amplia y a largo término de los servicios municipales. Esto motiva una competencia inadecuada entre las aldeas y los grupos de intereses, fortaleciendo la cultura prevaleciente de recompensas a los aliados políticos y nacionalistas, y profundizando el sentimiento de marginalización entre las comunidades minoritarias. Adicionalmente, los funcionarios civiles municipales frecuentemente carecen de destrezas básicas administrativas y de manejo, no están bien informados o no entienden sus roles. Muchos se sienten desmoralizados por la carencia de fondos y no están convencidos que la municipalidad tenga el poder de cambiar las cosas. Interesantemente, en la mayoría de localidades donde se adelantan proyectos, otras agencias y donantes de desarrollo internacionales están llevando a cabo directamente actividades de construcción de capacidad con autoridades municipales para fortalecer la gobernabilidad local.

El valor de enfoques basados en la comunidad relacionados con el desarrollo local y el fortalecimiento de la gobernabilidad, es limitado en medios en los cuales el gobierno local está pobremente capacitado y carece de sanciones efectivas contra el uso corrupto del poder. El reto para el futuro es construir estructuras y capacidades municipales para incentivar la participación pública paralela coordinadamente con la construcción de capacidad comunitaria.

Bill Sterland
Consultor Independiente
Email: bill@sterland.biz

noticias de **Construcción de Capacidad 22**

Perspectivas de los practicantes de **Concern** sobre la Construcción de Capacidad

Se percibe, posiblemente de manera errónea, que las ONGs internacionales se están alejando de apoyar a las organizaciones de base, orientándose hacia una mayor focalización sobre las ganancias de las políticas a favor de los pobres. También existe preocupación por trabajar más estratégicamente, pero sugeriríamos que el compromiso sobre el terreno tiene que mantenerse como una parte nucleica de nuestro rol en el desarrollo.

Construir la capacidad de las organizaciones locales para impulsar el desarrollo cívicamente orientado, continúa siendo una parte integral de nuestra estrategia integral cuando desarrollamos *partnerships* con instituciones a todos los niveles — desde el micro hasta el global. Las lecciones y tendencias que hemos notado en la práctica de construcción de capacidad durante los años recientes, pueden resumirse bajo tres títulos amplios:

El foco de la construcción de capacidad

1) La construcción de capacidad parece estar crecientemente dirigida hacia el ‘gerencialismo’ y el desarrollo organizacional, y alejándose del enfoque de desarrollo focalizado en el cambio positivo

de las vidas de la gente pobre. No debemos perder de vista el fin que estamos tratando de lograr: la disminución de la pobreza.

2) A pesar de que el aprendizaje está brindándose sobre una base continua, el aprendizaje sobre los procesos administrativos parece priorizarse a costa de aprender sobre lo que realmente mejora las vidas de la gente pobre.

3) Nuestras ortodoxias organizacionales internas algunas veces son fundamentalmente inhibidoras de capacidad — evitando que nuestro staff nacional contribuya con sus perspectivas ricas, culturalmente apropiadas o retadoras.

Ligando a la sociedad civil y al gobierno

1) Necesitamos especificar a qué parte del ‘gobierno’ nos referimos. Tendemos a aglutinar muchos elementos diferentes del Estado — funcionarios civiles, servicios técnicos, políticos, consejos locales — sin analizar cómo distintas capacidades a diferentes niveles pueden desarrollarse mejor. Con una mejor comprensión sobre el gobierno podemos trabajar para mejorar la interacción entre la sociedad civil y el Estado en ambas partes. Un importante componente de la construcción de capacidad es la ligazón de las instituciones para el beneficio mutuo y público.

2) Existe la necesidad de que las agencias gubernamentales y la sociedad civil analicen, conjuntamente, las causas subyacentes de la pobreza. Actualmente, el análisis separado conduce a separar los esquemas mentales y la planeación y abogacía (*advocacy*), y no contribuye a construir confianza mutua.

La visión sobre la sociedad civil

1) La sociedad civil frecuentemente es visualizada como un racimo de organizaciones individuales de la sociedad civil, en contraposición con un espacio más amplio para que los ciudadanos (especialmente los más pobres) debatan, actúen y ligen sus propias necesidades de desarrollo con aquéllas de la nación. Más aún, el apoyo de las ONGIs a las ONGs locales frecuentemente minan su rol crítico como ‘facilitadores del desarrollo de los pobres’. Parecería que estamos presionando a las ONGs locales a suministrar servicios, en vez de ligar a la gente pobre a los servicios existentes.

2) El foco emergente de los *partnerships* públicos–privados sobre el suministro de servicios puede beneficiarse del pensamiento que subyace en el modelo irlandés del ‘Partnership Social’, en el cual *stakeholders* institucionales clave (el gobierno con los sindicatos, los empleadores y las organizaciones campesinas, y el sector voluntario) son forzados a negociar mutuamente formas benéficas de ir hacia adelante. Aquí se necesitaría involucrar instituciones que efectivamente sean ‘uniones de los pobres’, requiriéndose mucho trabajo para apoyarlas, especialmente en África.

En resumen, nuestra construcción de capacidad frecuentemente ha sido demasiado instrumentalista en su naturaleza y no siempre ha promovido un análisis más profundo de los roles de múltiples actores locales y sus contextos.

Connell Foley, Yuko Yoneda, Prashant
Verma, Moire O’Sullivan
Asesores sobre Construcción de Capacidad y Partnership,
Concern Worldwide
Email: connell.foley@concern.net

¿El Triunfo? Construcción de Capacidad Orgánica en la Honduras rural

Empezó hace más de 30 años en alrededor de 20 comunidades rurales del sur de Honduras. La gente involucrada no formaba parte de una cadena de ayuda. No había ONGs locales, ONGs internacionales o donantes para probarse a sí mismos por medio de metas alcanzadas, proyectos o programas administrados efectivamente.

Los facilitadores de las sesiones que se dedicaron a analizar la experiencia vivida por los participantes, nunca habían oído de un marco lógico. No existían expectativas de que en uno, dos o tres años los resultados de esta iniciativa de construcción de un liderazgo local mostraran ‘resultados medibles evidenciados por cambios en las políticas gubernamentales, que condujeran a condiciones de vida mejoradas’.

En cambio, se habían trazado metas alrededor de un fortalecimiento lento y pausado de la conciencia y el análisis social y político. Se hizo énfasis en el diálogo y la exploración, en la construcción de relaciones y en visualizar todo el cuadro. El trabajo se basó en valores fundamentales de solidaridad, voluntarismo y acción comunal y estos valores se hicieron explícitos en cada oportunidad.

Ahora, tres décadas y dos generaciones después, podemos ver las huellas de esta iniciativa, orientada por iglesias de base en colaboración con las ‘escuelas radiofónicas’¹ entonces existentes. Podemos ver los frutos de la iniciativa de construcción de capacidad de la sociedad civil de inspiración freiriana², la cual nunca se habría autodenominado con dicho nombre en ese entonces. Podemos presenciar los resultados de una lenta y pausada construcción de conciencia sobre las causas estructurales de la pobreza, sobre los derechos y las responsabilidades y sobre la fuerza que tiene la acción colectiva: acción que es identificada y orientada por la gente más afectada — las propias comunidades.

De tal manera, estas aproximadamente veinte comunidades han logrado obtener acceso a carreteras, colegios de primaria y comités funcionales de agua, mientras que sus vecinos carecen de tal infraestructura. Las familias de estas comunidades se han involucrado activamente en presionar una reforma agraria y se han beneficiado de los cambios resultantes en los sistemas de tenencia de la tierra.

El compromiso, los valores y la visión de un actor fuerte y autónomo de cambio se han transmitido a otras generaciones. Actualmente, por ejemplo, la nieta de uno de los participantes originales es una figura clave en una campaña contra la violencia de género. Esto, posiblemente, encapsula la esencia del desarrollo sostenible de la sociedad civil.

¿Entonces, qué aprendemos de esta historia? ¿Qué podemos resguardar para la reflexión? En primer lugar, se necesita una mayor inversión para capturar y analizar estas historias relacionadas con el impacto de largo plazo de la construcción de capacidad de la sociedad civil. Más aún, corresponde a los mismos actores de la sociedad civil dar la respuesta a la pregunta ‘¿la construcción de capacidad, para qué?’, y sus respuestas pueden conducirnos hacia muchas direcciones diferentes e

imprevistas. Por último, debemos aprender que todo no se puede o debe definir en términos de metas predefinidos y de resultados que crecientemente se orientan centralizadamente, los cuales relegan a los actores de la sociedad civil a ser instrumentos de suministro de servicios o perros guardianas del gobierno.

Brenda Lipson

Directora Ejecutiva Diputada, INTRAC

Email: blipson@intrac.org

Un agradecimiento por la información original sobre El Triunfo se debe a Sally O'Neill, Directora Regional de Trocaire en Centro América.

¹ Una red de colegios radiales se extendió a lo largo de América Latina en las décadas de 1960, 1970 y 1980, los cuales se dedicaron a programas de alfabetización y 'concientización' a distancia.

² Paulo Freire — un educador brasileño cuyas obras, tales como *Pedagogía de los Oprimidos*, generaron un importante movimiento a través de América Latina relacionado con la educación no formal de adultos, enfocada a ligar una 'conciencia' aumentada con la acción social en pro del cambio. En el núcleo estaba la 'concientización' — desarrollar una conciencia, que se entiende tendrá el poder de transformar la realidad.

Reformas a la ayuda multilateral: ¿Una oportunidad para que la Sociedad Civil atienda problemas reales?

La introducción en 1999 de procesos de la Estrategia para la Disminución de la Pobreza (EDP) fue el resultado de una reflexión autocrítica dentro de (algunas partes de) la comunidad de cooperación para el desarrollo. Ella afirmó que ni la política de inversiones con proyectos públicos y privados (c. 1965–1985), ni el periodo de ajuste estructural, ni el Consenso de Washington (c. 1985–1995), tuvieron éxito en lograr una disminución generalizada de la pobreza, sin mencionar el desarrollo generalizado del Tercer Mundo.

En efecto, en muchos países la pobreza aumentó en forma tal que se convirtió, como observó Michel Camdessus (anterior Director del FMI), en un 'riesgo sistemático': un riesgo provocado por el sistema que amenaza su propia supervivencia. La comunidad de la cooperación replicó con (i) el proceso de EDP, que enfatiza la necesidad de un plan contra la pobreza explícito, organizado y focalizado; (ii) una promesa renovada de incrementar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) hasta el 0,7 por ciento del PIB de los donantes (Monterrey 2002), y (iii) la Declaración de París (DP) de mayo 2005, orientada a mejorar la efectividad de la ayuda.

Debido a la existencia de problemas de capacidad en muchos países en vías de desarrollo, la mayoría de los documentos de EDP (DEDP) de la primera generación se desarrollaron en las oficinas de los donantes. Este enfoque contravenía una de las lecciones esenciales aprendidas durante el periodo de ajuste estructural de la década de 1980: las políticas no deberían ser el resultado de un enfoque de 'una talla que sirve para todos', ni imponerse desde el extranjero. Las naciones y los gobiernos deben apropiarse de sus propias políticas de desarrollo —idealmente, éstas deben generarse internamente. Actualmente, el proceso de EDP está produciendo su segunda generación de documentos, lo que permite alguna oportunidad de rectificar antiguos errores.

Ahora sabemos que los países en vías de desarrollo deben tener sus propias políticas de desarrollo y que los donantes deben dejar de interferir en la iniciación de las políticas de desarrollo de los países, focalizándose más bien en su política de cooperación. También se acepta que los donantes deberían armonizar entre ellos mismos los intereses del *partner* (socio) de desarrollo, en vez de competir entre sí. Más aún, los donantes deben alinear su política de cooperación con las políticas de desarrollo del *partner* y la implementación de sus AOD debe canalizarse a través de las instituciones de su *partner*. Por lo tanto, la apropiación, la armonización y el alineamiento se han convertido en tres conceptos nuevos cruciales en el negocio de la cooperación contemporáneo sistematizado en la DP, lo que comprueba que la comunidad de cooperación está haciendo algún progreso en su comprensión de los problemas de la efectividad en la ayuda.

Traducir esta teoría a la práctica, empero, presenta varios problemas para todas las partes. Los donantes tienen dificultades en adaptar sus prácticas y, aunque lo niegan, compiten entre sí y continúan usando la ayuda como un instrumento para alcanzar sus propios intereses de corto plazo. Los países en vías de desarrollo también bregan por enfocarse sobre los intereses de desarrollo de largo plazo de la población y por luchar contra la pobreza masiva.

Muchas contrapartes de desarrollo burguesas desean continuar usando la ayuda como un instrumento para sus propios intereses de corto plazo, de manera que, en vez de tener que rendir cuentas a su propia población, más bien prefieren rendir cuentas a sus donantes y alinearse con intereses de corto plazo. Esas contrapartes burguesas no quieren usar la oportunidad que les brinda el proceso de EDP para elaborar suficientemente políticas autóctonas. En muchos casos de facto es el Banco Mundial, junto con los ministros de Finanzas o de Planeación de los países, quienes crean los DEDP, y gentilmente se los imponen a sus ministros colegas y al Parlamento nacional. La sociedad civil debe contribuir con este proceso de EDP, pero raramente recibe la oportunidad y casi siempre no hace nada. Por ende, las afirmaciones de que los DEDP son transparentes, en buena medida son falsas.

Algunos dicen que todo esto es hermoso en teoría pero inoperable en la práctica, ya que no existen la voluntad política, la gobernabilidad y la capacidad técnica para implementar las estructuras pretendidas. Rechazan el proceso de DEDP porque 'la disminución de la pobreza sólo constituye un nuevo enfoque del Consenso de Washington'. Dicen que el asunto del 0,7 por ciento sólo es propaganda. Estiman que la habladería de la DP sobre apropiación, armonización y alineamiento no es realista, teniendo en cuenta la *realpolitik* de los donantes y de sus contrapartes locales. Buena parte de estos razonamientos pueden ser ciertos. ¿Pero qué alternativas existen? Sí, un DEDP de tres años no es lo mismo que un Plan de Desarrollo de cinco años. Sí, la DP y la filosofía de ayuda presupuestaria en que se apoyan puede conducir a una dependencia (neocolonial). Sí, las relaciones capitalistas globales no son alteradas por los DEDP ni por la DP.

Pero, ¿y qué — debemos buscar refugio en el bello desierto o esperar que las soluciones caigan del cielo? Esos espejismos deben arrojarse a un lado. Debemos reconocer que el cambio positivo requiere fortaleza ideológica, política y técnica, y una relación dialéctica entre una visión de largo plazo y tácticas de corto plazo. El proceso de EDP y la DP pueden brindar espacio y medios para construir capacidad técnica y de gobernabilidad e incluso voluntad política. Pero esto es sólo una posibilidad, no algo seguro.

Está claro que la construcción de capacidad es esencial en muchos países cuyas políticas presupuestarias e incluso técnicas están llenas de vacíos, y que ella debe ser acogida por los pocos institutos y OSC que identifican correctamente la construcción de capacidad como su objetivo. Esto puede no garantizar resultados positivos, ni constituye un enfoque carente de riesgos, pero continúa siendo una forma correcta de seguir hacia adelante. La alternativa es una búsqueda por refugiarse en

esquinas de seguridad absoluta y en una corrección carente de riesgos — lo que constituye una búsqueda estéril.

Louis Callewaert, *Bélgica*

Email:

Louis.Callewaert@diplobel.fed.be

Publicaciones INTRAC

¿Ayudando ala Paz? El Rol de las ONGs en el Conflicto Armado (Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict)

Jonathan Goodhand, 256pp, £15.95, ISBN 1-853396-32-X

Apoyando la Capacidad de las Organizaciones a Nivel Comunitario: Una Exploración de Asuntos, Métodos y Principios para la Buena Práctica (Supporting the Capacity of Organisations at Community Level: An Exploration of Issues, Methods and Principles for Good Practice)

Katie Wright-Revollado, OPS 48, £8.95

Mapeando el Terreno: Explorando el Monitoreo y la Evaluación Participativos de la Programación de Roma en una Unión Europea Ampliada (Mapping the Terrain: Exploring Participatory Monitoring and Evaluation of Roma Programming in an Enlarged European Union)

Zosa De Sas Kropiwnicki y Fran Deans, OPS 47, £8.95

Financiación Oficial de Agencias de ONG en Siete Países: Mecanismos, Tendencias e Implicaciones (Official Agency Funding of NGOs in Seven Countries: Mechanisms, Trends and Implications)

Brian Pratt, Jerry Adams y Hannah Warren, OPS 46, £8.95

Desarrollo de Liderazgo en ONG: Una Revisión de Literatura (NGO Leadership Development: A Review of the Literature)

John Hailey, Praxis Paper 10, £5.95

Construcción de Capacidad de la Sociedad Civil en las Sociedades del Post-Conflicto: La Experiencia de Bosnia & Herzegovina y Kosovo (Civil Society Capacity Building in Post-Conflict Societies: The Experience of Bosnia & Herzegovina and Kosovo)

Bill Sterland, Praxis Paper 9, £5.95

Construyendo Capacidad Organizacional en la Sociedad Civil Iraní: Mapeando el Progreso de las OSC (Building Organisational Capacity in Iranian Civil Society: Mapping the Progress of CSOs)

Catherine Squire, Praxis Paper 8, £5.95

Para mayor información sobre las publicaciones de INTRAC, favor comunicarse vía e-mail con swindsor-richards@intrac.org para obtener una copia de nuestro catálogo de publicaciones de 2006 o visite nuestro website: www.intrac.org

Capacitación INTRAC

Construcción de Capacidad en *Partners* — Residencial, Oxford
9–13 Octubre 06

Evaluación del Impacto — No-Residencial, Londres
25–27 Octubre 06

Aprendizaje Organizacional — No-Residencial, Londres
8–10 Noviembre 06

Pensamiento Creativo y Estratégico — No-Residencial, Londres
15–17 Noviembre 06

¡NUEVO! Metodologías Participativas para el Desarrollo — No-Residencial, Londres
29 Noviembre–1 Diciembre 06

Para mayor información e inscripciones, ponerse en contacto con training@intrac.org o +44 (0) 1865 263040. También revise nuestro website: www.intrac.org para mayor información sobre estos y otros cursos.

Gente INTRAC

Hemos dado la bienvenida a varios nuevos miembros del staff desde la última edición de **ontrac**. Kennedy Mbevi se nos ha incorporado como Administrador Financiero para ayudar al equipo de finanzas en su duro trabajo, y Phil Dines ha reemplazado a Jackie Smith como Administrador de Publicaciones. Jackie nos ha abandonado después de dos años de acompañarnos; nos hace falta, pero le deseamos buena suerte en su nuevo rol en una organización más grande. También despedimos a Jenny Owen, quien empezará un Master en Desarrollo Internacional; fue reemplazada por Gabriela Guzmán, quien retorna a INTRAC después de un año de estudiar para un Master en Migración Forzada. Entre tanto, nuestra Administradora de Capacitación Abierta, Gaby Romo, empezará su licencia de seis meses en septiembre — le deseamos la mejor de las suertes y felicidad con su bebé. Olga Savage se unirá a nosotros para un reemplazo de maternidad en la Capacitación Abierta. Elery Algma también ha dejado su cargo como Administradora de Oficina para desempeñar un rol en finanzas en la Universidad de Oxford; su eficiente trabajo y su sentido del humor nos harán mucha falta, pero nos sentimos complacidos de dar la bienvenida a Ghislaine Safari en este nuevo rol. También tenemos el gusto de congratular a la Administradora de Recursos, Shelagh Windsor-Richards, por su reciente graduación con un MSc en Responsabilidad & Práctica Empresariales de la Universidad de Bath.

Escrito por Shelagh Windsor-Richards *R, Administradora de Recursos, INTRAC* y Linda Lonqvist, *Investigadora*.

Email: swindsor-richards@intrac.org; l lonqvist@intrac.org

ISSN 1476-1327

Editores: Kasturi Sen, Director de Investigaciones; Linda Lonqvist, Investigadora; Phil Dines, Administrador de Publicaciones, INTRAC.

Traducción al español: Juan Pablo Arango, María Cristina García

ontrac es el boletín de noticias de INTRAC (el *International NGO Training and Research Centre* –Centro Internacional para la Capacitación e Investigación de ONGS). 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 **ontrac**: Concern Worldwide, Cordaid, DanChurchAid, MS Dinamarca, Novib, Save the Children Dinamarca, Save the Children Suecia y World Vision RU.

Para suscribirse a **ontrac**, favor ponerse en contacto con INTRAC (info@intrac.org), indicando si desea recibirlo por e-mail (inglés, árabe, chino, francés, portugués, ruso o español) o por correo (inglés y ruso únicamente). También puede suscribirse online en www.intrac.org en la respectiva sección del boletín.

PO Box 563 • Oxford OX2 6RZ • Reino Unido

Tel: +44 (0) 1865 201 851 • Fax: +44 (0) 1865 201 852 • Email: info@intrac.org • Website: <http://www.intrac.org>

ontrac INTRAC es una empresa de responsabilidad limitada con No. 2663796 y un *registered charity* (registro de caridad) No. 1016676