

Taller Regional “Desafíos de la Sociedad Civil ante el reto de la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo” **Documento Base**

29-31 de octubre, 2007
Hotel Crowne Plaza, Managua

El presente documento fue elaborado por el equipo consultor encargado de la coordinación del evento. El mismo recoge insumos varios sobre el tema de eficacia de la ayuda, y de manera más específica del Documento Conceptual y Cuestiones Temáticas elaborados por el Grupo Asesor del DAC OCDE sobre OSC y Eficacia de la Ayuda. Asimismo, contiene opiniones y comentarios del equipo consultor que no reflejan necesariamente las posiciones del Consorcio de Organismos Internacionales co organizadores del evento.

Acrónimos

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AyA	Armonización y Alineación
AP	Apoyo Presupuestario
CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo
CE	Comisión Europea
COSUDE	Cooperación Suiza de Desarrollo
DP	Declaración de París
ES	Enfoque Sectorial
FC	Fondo Común
FMI	Fondo Monetario Internacional
GA	Grupo Asesor de Organizaciones de la Sociedad Civil
III FAN	III Foro de Alto Nivel
GON	Gobierno de Nicaragua
OCDE	Organización de Cooperación al Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OSC-N	Organización de la Sociedad Civil del Norte
OSC-S	Organización de la Sociedad Civil del Sur
UE	Unión Europea

INDICE

INDICE.....	2
1. Introducción.....	3
2. Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional	4
2.1 Contexto	4
2.2 Definiciones	5
2.2.1 Apropiación.....	6
2.2.2 Alineamiento.....	6
2.2.3 Armonización.....	6
2.2.3 Gestión por Resultados	6
2.2.4 Corresponsabilidad.....	7
2.3 Rol de las OSC en la Declaración de París	10
2.3.1 Replanteamiento de los Principios de la Declaración de París de cara a los OSC	11
2.3.2 Redefinición de los Principios de la Declaración de París y como se aplican a OSC para lograr una mayor eficacia de la AOD	12
Apropiación.....	13
Alineamiento.....	13
Armonización.....	13
Gestión por Resultados	13
Corresponsabilidad.....	14
2.3.3 Múltiples Relaciones y agentes de desarrollos con quienes interactúan las OSC	14
2.3.3.1 Las OSC y sus Relaciones en el Ámbito Nacional y fuera del Mismo	15
2.3.3.2 Las OSC y sus Relaciones con Grupos de de Base ó Constituyentes.....	15

1. Introducción

La efectividad de la ayuda al desarrollo constituye un elemento indispensable para lograr el desarrollo socioeconómico sostenible de nuestros pueblos en el más breve plazo y al menor costo de transacción, permitiendo que los Gobiernos puedan impulsar y liderar su propio desarrollo por medio de instituciones fuertes, con capacidades fortalecidas y con procedimientos participativos y transparentes.

La reducción de la pobreza basada en un alivio social adecuado, mayor equidad y un crecimiento económico sostenido solamente podrá lograrse si los Gobiernos, Instituciones del Estado y Sociedad Civil logran establecer políticas, planes y estrategias nacionales, que tengan enfoque de Estado y visión de Nación, las cuales tengan su base en la realidad de los territorios con una manifestación altamente local. Solamente de esta manera se podrán promover agendas nacionales que permitan el accionar común orientado a la debida canalización de la inversión pública, garantizando el impacto en la mejoría del nivel de vida de los más necesitados.

Para que se pueda alcanzar el círculo virtuoso de la efectividad de la ayuda al desarrollo, debe de haber democracia representativa y participativa, donde se respete y promueva la institucionalidad democrática y la participación de todos los actores sociales y productivos que conforman el pacto social de un país.

La efectividad de la ayuda al desarrollo ha sido parte del discurso de los países receptores, organizaciones de la Sociedad Civil, países donantes y organismos multilaterales durante más de cinco décadas. Desde la perspectiva de los países pobres en vías de desarrollo no ha habido grandes cambios o transformaciones en la arquitectura internacional de la cooperación que haya incidido en una reducción de la pobreza. Por el contrario, la pobreza en muchos países se ha mantenido igual o se ha profundizado.

No es hasta la Cumbre del Milenio en 2000, con la promulgación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), como metas a conseguir los países, con el apoyo de la comunidad cooperante, seguida por la Cumbre de Financiación para el Desarrollo en Monterrey en el 2002, donde se pone de manera más actualizada y concreta la necesidad de promover una ayuda internacional de mayor calidad y cantidad.

En base a lo anterior se llevó a cabo el Primer Foro de Alto Nivel en Roma, 2003, y posteriormente el II Foro de Alto Nivel en París, 2005, sobre Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional, donde surgió la Declaración de París, para que por medio de sus 12 indicadores se pueda impulsar un mecanismo de monitoreo y evaluación que permita una mayor efectividad de la ayuda oficial al desarrollo.

Es importante dejar patentizado que hasta la realización del II Foro de Alto Nivel y la oficialización de la Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda al Desarrollo, la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil no era un elemento fuerte del proceso. Con la Declaración de París se abre una etapa muy incipiente de cara al diálogo sobre el tema que se ha venido impulsando desde el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

“Las organizaciones de sociedad civil y Organismos No Gubernamentales Internacionales que hemos participado en los diferentes foros de Armonización y Alineamiento vemos positivo el hecho que como Gobierno se asuma el liderazgo de este proceso, pero estimamos que es

necesario una visión de nación compartida, no solamente una visión de gobierno”¹. Esto plantea un reto fundamental para las propias OSC pero también para GON y actores de cooperación, como es el de establecer el diálogo y los mecanismos adecuados a nivel nacional para trabajar de manera conjunta y coordinada en los procesos de desarrollo del país, así como buscar mecanismos adaptados a las realidades locales para avanzar en la búsqueda de una cooperación más eficaz, eficiente y con mayor impacto.

Con la reciente creación de un Grupo Asesor (GA)² en la OCDE CAD sobre temas de participación de las OSC, se inicia el camino para facilitar el diálogo sobre como insertar a las OSC en el proceso de eficacia de la ayuda; de cara al III Foro de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda, a realizarse en Accra, Ghana en septiembre del 2008.

Si bien la Declaración de París establece principios fundamentales que permiten avanzar hacia una mayor efectividad, estos deben de ser contextualizados a nivel de los países socios según sus propias características y dinámica del país. Es necesario la profundización de los principios de la Declaración de París a través de mecanismos nacionales de monitoreo y seguimiento, y para lograr la sostenibilidad de estos mecanismos es esencial el respaldo de la comunidad cooperante y plena participación y apropiación de la sociedad civil. Los mecanismos nacionales deberán de considerarse los instrumentos que demuestren resultados tangibles de avances y den a conocer los retos sobre el proceso a nivel nacional.

2. Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional

2.1 Contexto

El Consenso de Monterrey (2002), la Declaración de Roma (2003) y principalmente la Declaración de París (2005) han venido a transformar los paradigmas de la cooperación internacional, tanto a nivel de países receptores, organizaciones de la Sociedad Civil, países cooperantes y organismos internacionales.

La Declaración de París nos ha llevado a un nuevo consenso internacional sobre normas generalmente aceptadas de cómo se deben comportar los actores que interactúan en la industria de la cooperación internacional, pasando de un enfoque sobre condicionalidades a un esquema sobre compromisos debidamente concertados y compartidos y su proceso de implementación y seguimiento, desde una perspectiva de Estado y de Nación, con un alto nivel de representatividad política y participación ciudadana.

Lo anterior debe conllevar a una relación más horizontal y dialogado entre todos los actores, Gobierno, Instituciones del Estado, Organizaciones de la Sociedad Civil y miembros de la Comunidad Cooperante, a fin de enfocar adecuadamente las necesidades de los países receptores desde una perspectiva real de su nivel de madurez democrática, fortaleza institucional y nivel de concreción de su contrato social entre gobernantes y gobernados.

¹ Parte de la Exposición Plenaria de Georgina Muñoz durante la inauguración del V Foro de Coordinación de la Cooperación Internacional, Managua, Nicaragua, Octubre 2007.

²El Grupo Asesor es un grupo multilateral integrado por 12 miembros, a saber: tres representantes de gobiernos de países en desarrollo socios, de donantes, OSC de países desarrollados y OSC de países en desarrollo.

Esta transformación de paradigmas ha implicado todo un proceso de inducción, sensibilización y capacitación, a fin de elevar los niveles de conciencia y conocimiento sobre qué quiere decir efectividad de ayuda al desarrollo en teoría, y en la práctica cómo se traduce esto a lo que conocemos como armonización y alineamiento de la cooperación internacional para lograr la mayor efectividad de la misma.

La temática se torna sumamente compleja debido a que históricamente ha existido una cultura desde las agencias de cooperación dispersa, duplicada y con altos costos de transacción e intermediación, al igual que hay países receptores que no logran dirigir y alinear la cooperación de la manera más adecuada posible. Esto a su vez se ve afectado por una canalización de recursos no consensuada, articulada y coordinada entre todos los actores a nivel de país.

Lo que encontramos en muchos países receptores de cooperación es que los niveles de dependencia que han existido, combinado con la manera en que se ha conducido la cooperación bajo consensos anteriores, ha llevado al debilitamiento de las instituciones de Gobierno, la instauración de una política de asistencialismo y dependencia que ha conllevado la desarticulación de la agenda de país. En este sentido, habrá que valorar si el nuevo Consenso de París, nos llevará a una mejor relación entre todos los actores, y si Accra permitirá elevar la voz de los Gobiernos de los países socios receptores y la participación verdadera de las Organizaciones de la Sociedad Civil para una mayor efectividad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Las OSC deben estar debidamente informadas e insertadas en este proceso para lograr a través de un mejor entendimiento del proceso, y un replanteamiento de su rol en el mismo, aprovechar al máximo las ventajas que puedan surgir. Lo más importante es establecer reglas del juego claras que permitan a todos los actores interactuar de la manera más equitativa y beneficiosa posible, evitando efectos colaterales que puedan impedir o afectar la meta común que se quiere lograr, que es la efectividad de la ayuda al desarrollo en función de la reducción de la pobreza.

Pero como en todo sistema de trabajo, la resistencia al cambio es el principal obstáculo a sobrepasar. Lo primero que se tiene que lograr por medio de este proceso de inducción es hacer reconocer a las partes que interactúan en la cooperación internacional que existen problemas de eficiencia, eficacia e impacto, y que se deben promover cambios y transformaciones que permitan avanzar, tomar las decisiones y realizar las acciones que permitan a las sociedades de los países receptores encaminarse hacia el desarrollo.

2.2 Definiciones

Bajo el esquema tradicional de la Declaración de Roma y París, los lineamientos generales de la OCDE CAD, e insumos propios de los autores se procede a dar una definición ampliada de los principales elementos del proceso de Armonización y Alineamiento de la Cooperación.

Cinco Principios

- Apropiación
- Alineamiento
- Corresponsabilidad
- Gerencia por resultados

La Declaración de París sobre Efectividad de la AOD introduce un proceso ambicioso de reforma al sistema de gestión, implementación, monitoreo y evaluación de la AOD, desde una perspectiva integrada basada un nuevo paradigma en función de cinco principios fundamentales entre los países donantes y los países receptores. Estos principios tienen como fin establecer un marco de referencia para avanzar hacia la efectividad de la AOD que logre promover el desarrollo.

2.2.1 Apropiación

Apropiación se refiere a la autoridad real y efectiva que los países socios receptores de la AOD ejercen sobre la formulación y conducción de sus políticas y estrategias, así como la coordinación de sus propias acciones de desarrollo.

Asimismo, la apropiación contempla la promoción de Gobiernos fuertes y debidamente capacitados para enfrentar todos los retos y desafíos de estos procesos. Por consiguiente, se requiere una estrategia de desarrollo de capacidades que permita la formación continua de cuadros y fortalecimiento de los existentes, a fin de poder vencer el factor miedo que proviene de la dependencia desequilibrada del financiamiento externo.

Apropiación también contempla la implantación de normas y procedimientos propios de país, que permitan ir sustituyendo los procedimientos de la cooperación que de alguna manera han dispersado y debilitado a las instituciones nacionales.

2.2.2 Alineamiento

Alineamiento es la forma cómo la canalización de recursos externos de la AOD se realiza en función de las estrategias, instituciones y procedimiento nacionales de los países socios receptores de cooperación.

En este sentido, el alineamiento llama a la cooperación internacional a respetar las estrategias, canales y procedimientos para la gestión, tramitación, seguimiento y evaluación de la cooperación internacional.

2.2.3 Armonización

Armonización se refiere a la forma como los donantes y organismos financieros coordinan sus actividades entre sí y reducen al mínimo los costos de transacción inherentes a la canalización de la ayuda.

Significa que en vez de tener varias unidades ejecutoras de cooperación con diferentes mecanismos y procedimientos administrativos de implementación, esto se reduce al asociarse varios cooperantes en delegar la cooperación entre varios, bajando de esta manera la visibilidad y la identidad del organismo o país cooperante.

Las anteriores son las áreas originales planteadas en el I Foro de Alto nivel de Roma. Posteriormente en el II Foro de Alto Nivel se añaden los siguientes puntos:

2.2.3 Gestión por Resultados

Gerencia por Resultados es la forma como los países y los cooperantes orientan sus actividades hacia el cumplimiento de metas y resultados, como son por ejemplo los ODM y las metas planteadas en las estrategias nacionales de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Este concepto surge del Foro sobre Gerencia por Resultados celebrado en Marrakech, Marruecos, posterior al Foro de Roma, en 2004, donde se habla de la importancia de promover un accionar orientado al cumplimiento de metas y objetivos que sean acordados por todas las partes involucradas en el desarrollo.

Es de aquí donde se marca el nuevo rol de la cooperación de pasar de ser guiada por un consenso desfasado marcado en condicionalidades, a un nuevo consenso basado en compromisos previamente acordados en base a la viabilidad del cumplimiento por parte de los Gobiernos y países receptores.

2.2.4 Corresponsabilidad

Corresponsabilidad quiere decir es la forma como los donantes y los países en desarrollo son responsables mutuamente de los progresos en una mejor gestión de la ayuda y en el logro de los resultados de desarrollo acordados.

Esta corresponsabilidad promueve la transparencia de los actores y una relación más horizontal basada en el respeto mutuo. También promueve principios como la previsibilidad de los recursos ofrecidos en términos claros y estables, según lo contemplado en los acuerdos y proyectos de cooperación.

Estos principios no están desligados uno del otro, por el contrario están interrelacionados, lo cual hace el proceso de efectividad de la AOD a nivel de los países socios un proceso más complejo y dinámico ante la introducción de un nuevo paradigma de relaciones de gestión de la cooperación internacional que busca lograr resultados tangibles en un periodo terminado.

En otras palabras, no es que un objetivo es precondition del otro, sino que todos se dan paralelamente para poder alcanzar en mayor o menor medida la efectividad de la ayuda, el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza de los países receptores.

A continuación se presenta la pirámide de Efectividad de la Ayuda introducida a través de la Declaración de París, la cual establece como punto de partida del proceso que el país socio cuenta con una estrategia de reducción de la pobreza o un plan nacional de desarrollo, instrumentos en base a los cuales los donantes alinean sus recursos. La apropiación del proceso de cooperación es considerada el punto de partida de este proceso de armonización y alineación de la cooperación internacional.

Tabla 1 - Pirámide de Efectividad de la AOD



Fuente: DAC – OECD

La Declaración de París establece doce metas e indicadores de progreso³ que permitan medir el cumplimiento tanto de los países donantes como de los países socios, en un periodo de 5 años. La misma establece la realización de un enfoque de implementación para el año 2008, el cual se realizará en Accra, Ghana en Septiembre del próximo año, a fin de observar cuanto ha sido el avance de la implementación en base a los resultados de las dos encuestas de seguimiento⁴.

Indicadores de Progreso A medir en escala nacional con supervisión internacional

APROPIACIÓN		METAS PARA 2010
1	Los Socios tienen estrategias de desarrollo operativas — Número de países con estrategias nacionales de desarrollo (incluso ERP) con prioridades estratégicas claras y vinculadas con un marco de gastos a medio plazo y que quedan reflejadas en los presupuestos anuales	Como mínimo el 75%* de los países socios
ALINEACIÓN		METAS PARA 2010
2	Sistemas nacionales fiables — Número de países socios cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
3	Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales — Porcentaje de flujos de ayuda que se repercute en el presupuesto nacional de los socios	85%* de los flujos de ayuda se repercuten en el presupuesto nacional
4	Reforzar capacidades con apoyo coordinado — Porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
5	Utilización de los sistemas nacionales — Porcentaje de donantes y flujos de ayuda que utilizan sistemas nacionales de aprovisionamiento y/o gestión de Finanzas Públicas en los países socios que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005

³ Anexo III de la Declaración de París sobre Efectividad de la AOD. El CAD-OCDE ha realizado la primera Encuesta en el año 2005 para establecer la línea de base, realizando las subsiguientes mediciones en base a los años 2007 y 2009.

⁴ Encuesta 2006; medición del año 2005 y Encuesta 2008 medición del año 2007.

6	Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas— Número de unidades especializadas de ejecución de proyectos (PIU) por país.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
7	La ayuda es más predecible — Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales.	Como mínimo el 75%* de esta ayuda liberada en Programas
8	Ayuda desligada — Porcentaje de ayuda bilateral desligada.	Progresos a supervisar.
ARMONIZACION		METAS PARA 2010
9	Utilizar disposiciones o procedimientos comunes – Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas ⁵	Como mínimo el 25 %*
10	Fomentar análisis comunes – Porcentaje de (a) misiones de campo y/o (b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
GESTION ORIENTADA A RESULTADOS		METAS PARA 2010
11	Marcos orientados a resultados – Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos en torno a (a) las estrategias de desarrollo nacionales y (b) los programas sectoriales.	75% * de los países socios
MUTUA RESPONSABILIDAD		METAS PARA 2010
12	Mutua responsabilidad – Número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en esta Declaración	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005
*Se confirmarán o se modificarán estas cifras de aquí a septiembre de 2005		

⁵ Véanse las notas metodológicas para una definición de enfoques basados en programas.

Fuente: OCDE CAD, Declaración de París, Anexo 3.

En el año 2006 se realizó a nivel de 34 países socios el proceso de medición de los 12 indicadores para establecer la línea de base (año 2005). Los resultados de esta ronda de medición demuestran que más de la mitad de los países que se adhirieron a la Declaración de París, tanto los donantes como los países socios, aun tiene un largo camino por recorrer para lograr alcanzar las metas propuestas. A inicio del 2008, se estará realizando una segunda ronda de medición del cuestionario a fin de presentar resultados de carácter cuantitativos en el III Foro de Alto Nivel.

Sin embargo, se debe de reconocer que si bien estos principios y compromisos son de carácter internacional, para lograr una verdadera efectividad de la ayuda, cada país debe determinar sus propias prioridades, su propio nivel de implementación y realizar las reformas necesarias a nivel nacional según su contexto. Ante esto, queda claro que una receta para todos no es la solución hacia la efectividad de la AOD.

En este contexto, hay que destacar, que ya existe por dentro de la OCDE, y principalmente entre países socios receptores firmantes y adheridos a la DP, que han iniciado a cuestionar el proceso global de monitoreo y seguimiento que se está impulsando⁵, argumentando la falta de solidez, idoneidad y aplicabilidad de los indicadores originales del Anexo III de la Declaración, al igual que los cuestionarios y metodología utilizada para llegar a las líneas de base incluidas en los capítulos de país del informe a ser presentado en el IIIFAN.

Por ello es fundamental que los países receptores se apropien de su liderazgo y promuevan sus propios procesos nacionales de A&A, con sus respectivas líneas de base, de una manera participativa y con una visión de nación las OSC, que promueva el desarrollo sostenible y la

⁵ Según se desprende de las discusiones sostenidas sobre la materia en el Working Party on Aid Effectiveness del CAD OCDE.

reducción de la pobreza. Solamente con este enfoque territorial se podrán promover procesos menos graduales y más "efectivos", menos globales y más "a nivel local".

2.3 Rol de las OSC en la Declaración de París

Desde una perspectiva de la Sociedad Civil, se argumenta que la Declaración de París toma en consideración el rol de las OSC de manera muy limitada y con una visión sesgada, debido a que solamente se enfoca en las relaciones entre los países socios receptores y los países, agencias y organismos de cooperación. A pesar de que se contó con la presencia de un reducido grupo de OSC durante el II Foro de Alto Nivel, la Declaración de París esta meramente contextualizada en relaciones entre países donantes y países receptores.

El reconocimiento al rol de la OSC en la Declaración se ve limitado a unos pocos compromisos (párrafos 14, 39 y 48 de la Declaración) en donde entre líneas se reconoce la participación de la OSC en el proceso de efectividad de la AOD entre los donantes y países receptores, aún cuando estas han sido y continúan siendo un pilar fundamental de la arquitectura de la ayuda al desarrollo en los países socios desde hace más de 30 años.

14. Los **países socios** se comprometen a:

- Ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de **amplios procesos consultivos**.
- Traducir estas estrategias de desarrollo nacional en programas operativos, priorizados y orientados a los resultados tal como están expuestos en los marcos de gastos a medio plazo y los presupuestos anuales
- Dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la **sociedad civil y del sector privado**.

.....

39. Los **donantes** se comprometen a:

- Armonizar sus actividades. La armonización es más crucial cuando no exista un fuerte liderazgo del gobierno.
- Apuntar a realizar análisis aguas arriba, evaluaciones conjuntas, estrategias conjuntas, coordinando el compromiso político e iniciativas prácticas como la creación de oficinas de donantes conjuntas.
- Alinearse de la manera más extensa posible con estrategias centrales llevadas por los gobiernos, o si no fuera posible, los donantes deberían utilizar al máximo los sistemas Nacionales, regionales, sectoriales o **no gubernamentales**.
- Evitar actividades que socavan la construcción de las instituciones nacionales como procesos que pasen por encima del presupuesto nacional o instaurando sueldos altos para el personal local.
- Utilizar una mezcla apropiada de instrumentos de la ayuda, incluyendo el apoyo a financiamientos recurrentes, en particular para los países en transiciones prometedoras pero de alto riesgo.

.....

48. Los **países socios** se comprometen conjuntamente a:

- Reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos.
- Fomentar **enfoques participativos** involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.

El reconocimiento de las OSC en la Declaración de París esta limitado al reconocimiento del papel que pueden jugar en ayudar a enriquecer los procesos participativos bajo la dirección de los gobierno o en actuar como vehículos alternativos para los donantes oficiales, a fin de

alinearse la ayuda en torno a las prioridades de los países beneficiarios. Sin embargo, la participación de las OSC debe de ser considerada como un actor fundamental en el proceso de efectividad de la AOD.

Si hacemos un breve análisis de la atención que se le brinda a la participación de las OSC en la DP desde la perspectiva de los donantes y los países socios, logramos observar que se le da mayor relevancia a los procesos nacionales participativos desde un enfoque del estado receptor, pero no se entra en detalles de las relaciones/dinámicas de las OSC con la comunidad cooperante.

El mero hecho que las OSC fueron incluidas de una manera sumisa en los principios, acuerdos, meta y obligaciones de la DP y de continuar por esta senda, nos puede llevar a una realidad sesgada sobre la discusión de la efectividad de la AOD. Si no se lleva a cabo un replanteamiento sobre la inserción de las OSC en la discusión hacia el IIIIFAN, se corre el riesgo de llevar por la senda equivocada la agenda internacional de efectividad de la AOD.

El hecho que se haya tomado la decisión de incorporar la participación de las OSC en esta discusión es una gran oportunidad que no debe desaprovecharse. Sin embargo los países socios receptores y países donantes deben estar listos y prestos para generar los espacios y flexibilidad para lograr una discusión a profundidad sobre la materia.

2.3.1 Replanteamiento de los Principios de la Declaración de París de cara a los OSC

Voz y Reconocimiento de las OSC⁶

Aunque las OSC no fueron debidamente incorporadas en las discusiones para llegar a formular la DP, los actores tradicionales (donantes y países socios receptores) han dejado entrever que las mismas son parte fundamental de la arquitectura de la AOD. Por consiguiente deben ser incorporadas a una discusión verdaderamente incluyente y participativa en seguimiento a la DP.

Las OSC son actores importantes en el desarrollo de los pueblos en cuanto al innegable papel que juegan en la reducción de la pobreza, la promoción de la equidad y la justicia, entre otros. Movilizan recursos y forman redes nacionales e internacionales de solidaridad que acompañan los esfuerzos de los más pobres y marginados para ejercer y reclamar sus derechos.

Las OSC son expresiones claras de la promoción de los principios de ciudadanía. Su enfoque principal de trabajo es construir una cultura democrática participativa. Esta realidad es coherente con que para que la DP pueda ser sostenible en el tiempo, debe basarse en la promoción y el respeto de la democracia representativa y participativa.

Las reformas que promueve la DP no están dirigidas solamente lograr la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los ODM, sino que también requieren transformaciones y cambios en el funcionamiento de las entidades donantes y gobiernos socios receptores, por medio de reformas institucionales que lleven a una transformación de comportamiento. En este sentido, se requiere de OSC fuertes que puedan incidir en este cambio hacia un sistema de AOD verdaderamente efectivo.

⁶ Para ampliar información sobre el particular ver “Determinants of Civil Society Aid Effectiveness: A CCIC Discussion Paper” Noviembre del 2006

Lamentablemente los principios e indicadores de la DP no enfocan la efectividad de la ayuda desde una perspectiva de derechos humanos y la satisfacción de los requerimientos básicos de los más pobres. Tampoco enfocan como la cooperación esta mejorando el nivel de vida de los excluidos y marginados. Otro elemento que queda fuera del mecanismo de seguimiento y monitoreo de la DP es como se reducen los altos niveles de desigualdad, especialmente cuando estamos hablando de la región de ALC, donde las diferencias entre ricos y pobres es verdaderamente abismal.

Las OSC hacen una gran diferencia en su incidencia en la construcción de ciudadanía y ayudan a elevar la voz de los sujetos del desarrollo en los territorios. Los más pobres y marginados deben tener algo que decir en esta discusión de efectividad de la AOD, que esta dirigida para su propio desarrollo. Pero lamentablemente hasta el momento, la discusión de la DP se ha orientado desde una elite global que no esta tomando en cuenta necesariamente sus subordinados gubernamentales o de la cooperación en los territorios, y menos las necesidades verdaderas de los sujetos del desarrollo.

Es por ello que la movilización de los que viven en pobreza es fundamental para hacer valer sus derechos. Los gobernantes deben garantizar que sus derechos sean respetados, tanto por ellos como por los donantes que canalizan recursos para el desarrollo. Por consiguiente, los ciudadanos deben interactuar en un esquema de contrato o pacto social más abierto y globalizado que abarque no solamente los gobiernos de los países receptores, sino también las estructuras de cooperación internacional. En este contexto, la participación de la ciudadanía organizada en OSC es fundamental para fomentar una cultura democrática adecuada.

El desarrollo sostenible no se podrá lograr si no tenemos ciudadanos que se involucran de manera real y efectiva en el proceso. Por consiguiente, las acciones que los ciudadanos pueden realizar para reducir la pobreza son inminentemente de carácter político. La voluntad política y las capacidades institucionales de los gobiernos receptores y de las instancias donantes son importantes, pero esto no es suficiente para lograr la sostenibilidad del desarrollo. Solamente por medio de la activa participación de las OSC en el proceso se logrará obtener los resultados deseados.

2.3.2 Redefinición de los Principios de la Declaración de París y como se aplican a OSC para lograr una mayor eficacia de la AOD

En relación a la aplicación de los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad establecido por la Declaración de París al momento de ser interpretados por las OSC, estos pueden ser analizados desde distintas perspectivas, en base al quehacer y las múltiples relaciones que la OSC pueden tener y no estar limitada dos actores como es en el caso entre Gobierno y Donantes. En este sentido se observa que las OSC pueden interactuar de distintas maneras con los demás actores, como se grafica a continuación:

En función de lo anterior, y del nuevo impulso a la participación de la Sociedad Civil en todo el tema de Eficacia de la Ayuda y del proceso general de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional, se presenta una relectura de lo planteado en París. Esta relectura, se concretiza en un nuevo enfoque de las cinco dimensiones planteadas en el proceso.

Los conceptos que a continuación se desarrollan, se basan en el trabajo realizado por el Grupo Asesor sobre temas de Sociedad Civil en la OECD DAC, ampliados por elementos propios de los autores.

Apropiación

Desde la perspectiva de las OSC, apropiación se puede definir como las formas en que las organizaciones contribuyen al fortalecimiento de los procesos de desarrollo local, sectorial y nacional, logrando incidir en la promoción de políticas que sean de consenso y en beneficio de las mayorías. Asimismo apropiación tiene que ver con si los procesos que promueven en los territorios, o los sectores donde participan como redes articuladas, están fortaleciendo las capacidades locales para promover procesos participativos hacia el desarrollo de una cultura de ciudadanía que sean sostenibles en el tiempo, desde una perspectiva de base. En este contexto, el respeto a sus derechos económicos y sociales es fundamental.

Por otro lado, esto lleva a preguntar desde la perspectiva de Gobierno, que si las OSC han participado en el proceso de formulación de políticas, pueden también participar en el proceso de implementación de las mismas, proveyendo servicios en los territorios donde tienen presencia y ventajas comparativas, a cuenta de los recursos de la AOD y del Presupuesto General de la República.

Alineamiento

En el caso de las OSC, alineamiento se pudiera traducir a la forma como apoyan a políticas, planes y estrategias, considerando que en muchos casos la incidencia contempla promover líneas de acción donde no hay necesariamente coincidencia con los Gobiernos.

Así mismo, las OSC pueden trabajar en coordinaciones conjuntas de cara a lograr una mayor eficiencia en sus intervenciones, una disminución de duplicaciones (o anulaciones) en los diversos territorios que muchas veces disminuyen el impacto esperado de sus acciones.

Se debe garantizar en la medida de lo posible, que el alineamiento sea en función de un proceso concertado entre actores públicos y privados en los territorios y que los procesos nacionales reflejen esta realidad; en otras palabras que esto parta de una perspectiva de base. Por otro lado es fundamental garantizar la participación de las OSC en la formulación de políticas, planes y estrategias, a fin de garantizar el mayor alineamiento.

Armonización

Armonización para OSC quiere decir si están dispuestas a juntarse entre sí e incluso con donantes oficiales para reducir los costos de transacción y poder implementar sus recursos de manera más eficaz, eficiente y con mayor impacto en los más necesitados.

Igualmente tal como se aplica a la cooperación oficial, si están dispuestos a perder cierta visibilidad a cambio de mayor efectividad.

En Armonización es igualmente clave partir de perspectivas territoriales con un enfoque de base, a fin de que el trabajo armonizado se pueda conducir en función de programas sectoriales o territoriales que impactan favorablemente a las grandes mayorías rurales.

Gestión por Resultados

Al igual que los Gobiernos, es importante que las OSC puedan trabajar coordinadamente para medir si los recursos que están orientando todos los actores para el desarrollo están incidiendo en la reducción de la pobreza que se refleje en los indicadores e incidiendo igualmente en el crecimiento económico.

En lo particular, es igualmente fundamental tener participación en la formulación de los planes, metas e indicadores, a fin de garantizar la mayor participación de las OSC en la gerencia por resultados. Asimismo es fundamental fortalecer y crear canales de información adecuados que permitan un efectivo seguimiento.

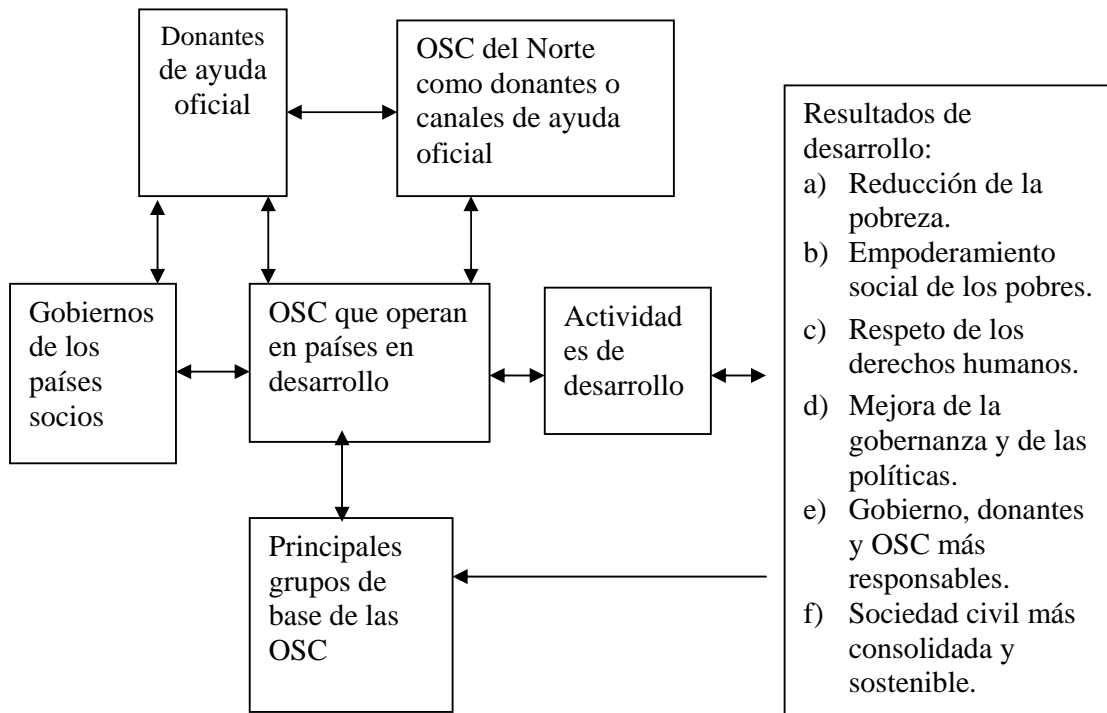
Corresponsabilidad

En cuanto a la mutua responsabilidad, el principio más abarcador de este proceso, que ha sido visto a la fecha como un proceso de dos vías entre gobierno y donantes, debe de considerarse la participación y rol importante que pueden desempeñar las OSC en reforzar el proceso democrático y los procesos nacionales de efectividad de la ayuda, asegurando que los donantes cumplan con sus compromisos a nivel local, y que de igual manera el gobierno rinda cuenta a favor de los beneficiarios.

Este es uno de los puntos fundamentales a considerar en la inserción de las OSC, ya que conlleva a la importancia en la fiscalización de los donantes, al igual que los gobiernos de los países socios receptores de la AOD. En este sentido es importante mencionar que hasta el momento no ha habido una fuerte fiscalización de los gobiernos receptores hacia los países y organismos donantes o cooperantes, especialmente en países que sufren altos niveles de dependencia de la AOD. Las condiciones de desigualdad de poder cultural, social, económica y política encrudece y dificulta la capacidad de los más pobres y marginados de poder fiscalizar en un esquema de seguimiento basado en los derechos de las mayorías, incluyendo los derechos de las mujeres que constituyen más de la mitad de la población, al igual que los indígenas que constituyen la población más pobres y excluidos de la sociedad

2.3.3 Múltiples Relaciones y agentes de desarrollos con quienes interactúan las OSC⁷

De la cooperación a los resultados: sociedad civil y eficacia de la ayuda



⁷ Para ampliar información sobre el particular ver “Determinants of Civil Society Aid Effectiveness: A CCIC Discusión Paper” Noviembre del 2006

Fuente: Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda, Nota Conceptual, Grupo Asesor, OCDE CAD. 2007, pp.23,

2.3.3.1 Las OSC y sus Relaciones en el Ámbito Nacional y fuera del Mismo

Los roles que juegan las OSC en la reducción de pobreza y la promoción de derechos económicos, sociales y políticos son varios. Esto depende de la diversidad que existe entre las diferentes organizaciones en cuanto a valores, objetivos, sectores donde intervienen, estructura y recursos con los que cuentan. Se diferencian en función de su representatividad, su vinculación con sus bases, enfoque, ubicación geográfica, capacidad que tienen para incidir y los diferentes niveles de acceso que puedan tener a financiamiento de socios internacionales. Pero de una manera más concreta, sus roles deben ser enfocados a la participación y la democracia.

2.3.3.2 Las OSC y sus Relaciones con Grupos de de Base ó Constituyentes

Algunos de los principales roles estratégicos de las OSC con sus grupos de base o constituyentes son: **Colaboración y Solidaridad** - lo cual se define en como colaboran en la organización de movimientos sociales y el trabajo en función de la solidaridad con los más necesitados; **Gobernabilidad Democrática** - que contempla la movilización de la población en función de la participación ciudadana a todos los niveles; **Equidad de Género** - promoviendo la igualdad de género, principalmente en los grupos de mujeres más pobres y marginadas; **Vocería Ciudadana** - principalmente para general políticas a favor de los pobres y marginados; **Estimulación Innovativa** - promoviendo mecanismos novedosos para enfocar el desarrollo; **Formación de Capacidades** – creando oportunidades para la formación profesional por medio del acceso a nuevos conocimientos y tecnologías; **Relacionamiento y Aprendizaje** – favoreciendo el intercambio de información y promoviendo en aprendizaje cruzado; y la **Promoción de Ciudadanía Global** – en función del impulso de conceptos globales de acceso equitativo a derechos, justicia y otros bienes globales.

2.3.3.3. Las OSC del Sur y sus Relaciones con las OSC del Norte

Las OSC del Norte intervienen en la cooperación internacional a la vez como donantes de pleno derecho y como intermediarias de fondos de ayuda oficial. Sin embargo, se diferencian de los donantes oficiales debido a su participación operacional con otros socios en el terreno y a los conocimientos técnicos especializados que con frecuencia aportan al proceso.

Se pueden distinguir dos grupos entre las OSC del Norte: aquéllas que trabajan en estrecha alianza con OSC del Sur y aquéllas que administran sus propios programas en los países en desarrollo. Estas últimas cuentan con sus propias filiales y oficinas en el país, que pueden estar registradas de manera separada y tener mecanismos propios para la toma de decisiones.

Existe un gran peso e influencia de las OSC del Norte en las OSC del Sur, especialmente en un desbalance de poder a favor de las organizaciones del Norte en su relación no ser ésta realmente una horizontal. En la medida que las OSC del Norte que provee los recursos respetan a la organización receptora para que tenga control sobre el ciclo de la vida de su iniciativa, en esta medida se logra una relación más balanceada, mutua responsabilidad y asociatividad.

Las organizaciones del Norte deben acompañar el apoyo de los derechos de las poblaciones más necesitadas y llevar a cabo sus actividades en beneficio de los pobladores locales. En

este sentido, la asociatividad debe ser basada en objetivos, recursos y responsabilidad compartida con sus contrapartes del Sur.

Debido a que las OSC del Norte son financiadas por donantes del Norte, a veces dificulta que puedan cumplir con los requisitos de asociatividad. En ocasiones se han realizado proyectos que esencialmente responden a intereses del país u organismo donante. Esto debe de ser visto con cautela, pues dificulta que los proyectos que deben implementar las OSC del Sur tengan la legitimidad ante sus grupos de base involucrados y beneficiados.

También esta de por medio la necesidad de las OSC del Sur de formar capacidades en función de la administración y gerencia de proyectos promovidos bajo normas y procedimientos de las OSC del Norte, lo cual debilita la capacidad de poderse enfocar netamente en las necesidades de sus grupos de base y beneficiarios.

Sin embargo, es necesario discutir algunos factores que afectan el desenvolvimiento de las OSC o que tienen que ver con sus capacidades institucionales y con el ambiente económico, político y social que constantemente cambia a su alrededor. Un ejemplo de esto es la globalización y la apertura de mercados. Aunque las OSC del Sur tienen ventajas comparativas en atender y enfocarse adecuadamente en sus grupos de base, se les dificulta poder salir de este esquema parroquial, motivo por el cual deben potenciarse alianzas con OSC del Norte.

2.3.3.4. Las OSC y sus Relaciones con los Países donde Operan

El ejercicio de una política democrática participativa por parte del país donde operan las OSC es un elemento fundamental para su buen desarrollo y desempeño. Leyes y reglamentos que favorezcan el trabajo de las OSC en los territorios, contribuye a la generación de ciudadanía e incide en la participación y la promoción de los derechos de los más pobres y marginados. Su capacidad de ejercer sus derechos puede ser limitada por gobiernos que imponen restricciones en la libertad de prensa, de acceso a la información y a la libre organización. A veces cuando un gobierno siente que las actividades legítimas de las OSC lo pueden desafiar en su propia legitimidad, esto lleva a presiones políticas, administrativas y legales en contra de las OSC.

En muchos países las OSC sienten que sus espacios de incidencia e influencia política se han venido limitando, debido a las posiciones críticas que a veces tienen que asumir de cara a algunas políticas y procesos gubernamentales, ya que a veces se ven obligadas a cuestionar políticas que deberían ser a favor de los pobres y marginados. Esto a veces genera confusión de los gobiernos que creen que las OSC están incursionando en terreno que corresponde a los partidos políticos.

2.3.3.5 Las OSC y sus Relaciones con los Donantes

Los Donantes contribuyen a veces al fortalecimiento de los países receptores, pero a la hora de negociar con los gobiernos para apoyo presupuestario general, por ejemplo, lo hacen con un grupo selecto de funcionarios y tras puertas cerradas, y bajo las reglas y condicionalidades impuestas por los mismos donantes. Esto afecta las capacidades que pueden tener las OSC para incidir ante los donantes y menos ante los gobiernos receptores. Aunque si tuvieran la oportunidad, a veces carecen de los recursos y los medios para poder llegar cerca de las cuasi consultas que se realizan a veces a última hora.

En la mayoría de los casos las OSC del Sur tienen que enfrentar posiciones ya formuladas, acordadas y establecidas por los donantes y sus OSC del Norte acerca de las necesidades del país receptor. Esto dificulta la capacidad de incidencia.

En otras ocasiones los donantes convocan a las OSC para consultar las estrategias y planes globales o nacionales de cooperación, a fin de validar sus procesos y poder satisfacer un mero requisito de participación, sin garantizar que hayan sido escuchadas para hacer los ajustes necesarios de cara a la mayor efectividad de los programas de cooperación. Esto fatiga a las OSC y el al país receptor, ya que las alianzas deben ser más de país y no tanto con los actores externos.

5. Conclusiones

Del análisis efectuado, se desprende que existen muchas complejidades en la interpretación de los principios de la DP y como debe haber un accionar conjunto de todos los actores, que ineludiblemente incluye a las OSC. Las OSC juegan un rol de valor agregado invaluable porque son quienes garantizan que la voz y los derechos de los constituyentes y beneficiarios más pobres y necesitados sean escuchados y tomados en cuenta.

Para hacer realidad los principios de liderazgo, armonización y alineamiento de la cooperación, debe trabajarse en función de un plan de acción a nivel del territorio. Un plan de acción práctico y flexible que cuente con el compromiso firme de todos los actores para su debida implementación. Asimismo que enfoque claramente desde una perspectiva de base, desarrollo de la ciudadanía para ejercer sus derechos sociales, económicos y políticos para promover la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible de los más pobres y marginados.

Es necesario trabajar conjuntamente hacia una mayor previsibilidad y flexibilidad en los recursos de Cooperación, debido a que sólo de esta manera se podrá realizar una adecuada planificación de un proceso nacional de desarrollo, ya sea a través de la implementación de las estrategias nacionales y sectoriales o bien de líneas estratégicas de acción desde el accionar de la Sociedad Civil y con una alta perspectiva de base.

Esto deberá basarse en el principio de respeto de las OSC como actores claves del desarrollo, llevando a una apertura y colaboración mas activa con los países socios receptores y donantes, basada en el respeto a la autonomía local. Asimismo el financiamiento a canalizarse de los cooperantes hacia las OSC debe ser orientada a las prioridades y diversidad de la ciudadanía y sus necesidades para satisfacer sus derechos.

La generación de una conciencia colectiva que incida directamente en un cambio de comportamiento de todos los actores, tanto de los países receptores como de la comunidad cooperante, es de vital importancia. La sostenibilidad de los avances logrados y la posibilidad de alcanzar los requerimientos futuros y el cumplimiento de los objetivos de la AyA de la Cooperación Internacional con la verdadera inclusión de las OSC en el proceso de efectividad de la AOD, vendrá por esta vía.

Es primordial, el poder concretar la participación de la sociedad civil en los mecanismos de diálogo entre el Gobierno y la comunidad cooperante y fortalecer el acompañamiento y monitoreo del proceso de AyA a través de distintas iniciativas y mecanismos identificados con la Sociedad Civil.

Crear las condiciones para que la ayuda canalizada a través de OSC internacional como nacional sea monitoreada de manera más eficaz, puede ayudar a evitar duplicidad de esfuerzo entre las actividades y proyectos del Gobierno y la Sociedad Civil.

Los Gobiernos de los países receptores deben considerar a la sociedad civil como aliada en el proceso de lograr una mayor efectividad de la AOD, debido a que ésta puede incidir en lograr una mejor alineación de los recursos a las prioridades nacionales y asegurar que exista un proceso de dos vías de cumplimiento.

En el sentido que no existe una receta universal efectiva para la aplicación de la Declaración a nivel de los países socios, de esa misma manera se debe perder de vista en la creación de una receta única que rijan a las OSC, en especial considerando que las OSC son las que conocen la dinámica a nivel nacional.

Un aspecto que pudiera mejorar la capacidad de trabajar de las OSC tiene que ver con una visión compartida entre todos los actores basada en la solidaridad y no en programas y proyectos específicos. Esto puede ser complementado por respeto a la diversidad y la autonomía de las diferentes contrapartes. Asimismo, los elementos de respeto, honestidad y transparencia son importantes, al igual que el fortalecimiento de las capacidades institucionales a fin de poder mantener un clima de confianza mutua que haga sostenible la relación.