

GRUPO ASESOR SOBRE SOCIEDAD CIVIL Y EFICACIA DE LA AYUDA

Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones



Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda

SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Agosto de 2008

- Actualizado para publicación por el CAD-OCDE (19 de marzo de 2009) -



**Impreso en Canadá para el
Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda
del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD-OCDE**

Tercera edición, con correcciones menores

**Fotografías proveídas por
miembros del Grupo Asesor**

**Información de contacto:
Réal Lavergne, Analista Principal de Políticas
Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional**

Se pueden obtener copias electrónicas de este documento y de documentos conexos registrándose en <http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>

Índice

RESUMEN	1
Contexto.....	1
Reconocimiento y voz.....	1
La sociedad civil y la Declaración de París	2
Eficacia de las OSC	3
El futuro: un diálogo entre las múltiples partes interesadas	4
CONTEXTO.....	6
Acerca de este documento	7
RECONOCIMIENTO Y VOZ.....	8
¿Qué son las OSC y qué es lo que las hace diferentes?	8
Las OSC como actores del desarrollo y agentes de cambio	9
Las OSC como donantes, canales y beneficiarios de la ayuda	10
La voz de las OSC.....	10
LA SOCIEDAD CIVIL Y LA DECLARACIÓN DE PARÍS.....	13
Enriquecimiento e implementación de los Principios de París.....	13
Apropiación local y democrática	14
Alineación.....	16
Coordinación y armonización.....	16
Gestión orientada a los resultados y responsabilidad	17
EFICACIA DE LAS OSC	20
Un entorno habilitador para la sociedad civil	20
Buenas prácticas de financiamiento.....	21
La cooperación de las OSC.....	23
EL FUTURO: UN DIÁLOGO ENTRE LAS MÚLTIPLES PARTES INTERESADAS	24

RESUMEN

Este documento resume las principales conclusiones y recomendaciones del Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda (GA-SC). Estas conclusiones y recomendaciones son fruto del trabajo analítico, consultas con las múltiples partes interesadas y el estudio de casos. Se dirigen a un amplio grupo de interesados, incluidos los gobiernos de países en desarrollo, los donantes y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de países en desarrollo y desarrollados.

Contexto

El GA-SC fue creado en enero de 2007 en respuesta al interés creciente por parte de las OSC de entablar un diálogo con los donantes y los gobiernos de los países en desarrollo sobre las cuestiones de la eficacia de la ayuda. Establecido con la finalidad de asesorar al Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda, el GA-SC reunió a donantes, representantes de gobiernos de países en desarrollo y OSC de países desarrollados y en desarrollo. El objetivo era aprovechar la oportunidad del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo celebrado en Accra en septiembre de 2008 (FAN-3) para promover la participación de la sociedad civil en el debate y establecimiento de un consenso sobre la eficacia de la ayuda internacional.

El papel del GA-SC no consistía en intervenir en nombre de las OSC, que pueden hacer valer sus posiciones por sí mismas, sino en asegurarles un lugar en la mesa de consultas. Otro de los objetivos era ampliar nuestros conocimientos del programa de eficacia de la ayuda, que ofrece un lugar a las OSC como actores del desarrollo y como donantes, intermediarios y beneficiarios de la ayuda por derecho propio.

Reconocimiento y voz

En la Declaración de París de marzo de 2005, las OSC eran justamente designadas como posibles participantes en el establecimiento de las prioridades y el seguimiento de los programas de desarrollo. No obstante, la Declaración no reconoció el papel de las OSC como actores del desarrollo por derecho propio, con sus propias prioridades, programas y modalidades de cooperación. Así pues, la Declaración de París no tuvo en cuenta la gran diversidad de los actores sociales en una sociedad democrática y no reconoció la gama completa de los papeles que desempeñan las OSC como actores del desarrollo y agentes de cambio.

Las OSC son cuantitativamente importantes, tanto en sentido general como en su calidad de donantes, intermediarios y beneficiarios de la ayuda. A menudo son particularmente eficaces para llegar a los pobres y los excluidos sociales, ofrecer asistencia humanitaria, movilizar los esfuerzos comunitarios, defender los derechos humanos y la igualdad de género, y contribuir al empoderamiento de ciertos grupos de intereses. Las OSC son también a menudo importantes proveedores de servicios. Su fortaleza reside en su diversidad y su capacidad de innovación. En estas distintas capacidades, las OSC complementan al gobierno y al sector privado. Las OSC ayudan a enriquecer los debates de política aportando perspectivas diferentes, y a veces desafiantes, sobre el diálogo de políticas y la responsabilidad pública; por ello, dar participación a las OSC en ese diálogo ayuda a asegurar que se incluyan las perspectivas de las distintas partes interesadas en las estrategias y programas nacionales de desarrollo.

Al referirse a sus puntos fuertes como socios del desarrollo, cabe señalar que las OSC de los países desarrollados son también una importante fuente complementaria de financiamiento de la ayuda. Según las

estimaciones realizadas por la Secretaría del CAD-OCDE, las OSC destinaron entre 20.000 y 25.000 millones de \$ de sus propios recursos a los socios de los países en desarrollo en 2006, en comparación con la contribución de fondos públicos, que se situó en torno a los 104.000 millones de \$. Las OSC son también canales de distribución de la ayuda, así como beneficiarias. Las OSC actúan como canales de prestación de la ayuda cuando desempeñan un papel de intermediario entre los organismos de ayuda oficial y otras OSC. Se estima que los flujos de ayuda oficial a OSC y a través de OSC representan aproximadamente 10 % de los flujos de ayuda oficial. Se puede concluir por lo tanto que la eficacia de la ayuda no concierne solamente a los donantes y los gobiernos, sino también a las OSC.

La experiencia del GA-SC reveló que las OSC tienen mucho que ofrecer y que están dispuestas a comprometerse como socios dinámicos y constructivos con los gobiernos y los donantes.

Aunque la Declaración de París ha reconocido ya el papel de las OSC como actores democráticos, el GA-SC recomienda que la Agenda de Acción de Accra (AAA) dé un paso más y reconozca la importancia y diversidad de las OSC como actores, por derecho propio, en materia de desarrollo y asistencia humanitaria, y las distintas formas en que las OSC contribuyen al desarrollo (recomendación 1). Recomienda que se habilite de forma regular y sistemática un espacio que permita a la sociedad civil hacer oír su voz en todas las etapas del proceso de desarrollo, desde la elaboración de políticas y programas, hasta la implementación de los programas y la responsabilización por los resultados (recomendación 2). Al mismo tiempo, todas las partes deberían tomar medidas para optimizar el valor de las contribuciones de las OSC a dicho diálogo. Entre esas medidas se deberían incluir los

esfuerzos de la sociedad civil para organizarse de la forma más eficaz y representativa posible, y la prestación de apoyo a la sociedad civil y al gobierno para fortalecer su capacidad de participar en un diálogo de políticas constructivo (recomendación 3).

La sociedad civil y la Declaración de París

El segundo grupo de recomendaciones del GA-SC tiene que ver con la interpretación de los principios propiamente dichos de eficacia de la ayuda de la Declaración de París. A pesar de ser obviamente importantes, estos principios no se explican con ningún detalle en la Declaración de París. La Declaración hacía hincapié en la aplicación de estos principios y, más concretamente, en su aplicación con vistas a mejorar las relaciones entre los donantes y los gobiernos centrales. El GA-SC recomienda volver a una interpretación y aplicación básicas de los principios de tal modo que se ponga de relieve su pertinencia para las OSC (recomendación 4).

En particular, la interpretación del concepto de apropiación debería ser ampliada a fin de reflejar la profundidad y amplitud de la apropiación que se necesita para la sostenibilidad, esto es, hacer hincapié en la apropiación no sólo por parte de los organismos gubernamentales centrales, sino también por parte de los parlamentos, gobiernos locales, comunidades y OSC. La apropiación interpretada de ese modo se aplica a todos los aspectos de la elaboración e implementación de programas. Cuando se aplica a los programas gubernamentales, debería entenderse como apropiación democrática de dichos programas (recomendaciones 5 y 6).

De igual modo, la noción de “alineación” se debería interpretar en un sentido más amplio e incluir la alineación de todos los actores externos del desarrollo con las prioridades y

estrategias de los actores locales, y la utilización de todas las estructuras institucionales del país, incluidas las de OSC de países en desarrollo (recomendación 7).

Con relación a los principios de coordinación y armonización, las OSC temen que la aplicación excesivamente rígida de esos principios a las OSC pueda poner freno a la iniciativa, dificultar la innovación o desviar las energías de otros objetivos. Esto sugiere una aplicación equilibrada de esos principios que entrañaría el fomento de enfoques más cooperativos, globales e inclusivos, pero respetando al mismo tiempo la necesidad de la diversidad, el reparto del trabajo y la innovación (recomendación 8).

Un enfoque equilibrado de coordinación y armonización de este tipo debería incluir los siguientes elementos (recomendación 9):

- reconocimiento por parte de todos los actores de los papeles complementarios desempeñados por los gobiernos y las OSC, y sus consiguientes implicaciones para la coordinación y armonización de los esfuerzos;
- mayores esfuerzos por parte de los gobiernos y donantes para apoyar la participación de las OSC en programas dirigidos por los gobiernos (como actores independientes o mediante contratos, cuando proceda), y mayores esfuerzos por parte de las OSC para participar en dichos programas;
- mayores esfuerzos por parte de las OSC para coordinar y armonizar sus actividades con las de otras OSC y las de los gobiernos;
- reconocimiento de que el fortalecimiento de la sociedad civil es, en sí mismo, un objetivo que conviene perseguir de manera más exhaustiva, y
- reconocimiento del papel importante que siguen desempeñando las fórmulas de financiamiento adaptadas para

aprovechar la energía e ideas innovadoras de los ciudadanos y OSC como agentes de cambio y desarrollo.

Los principios de la gestión orientada a los resultados y la responsabilidad tienen buena acogida entre las OSC como normas que sirven de base para evaluar su propio rendimiento y en el papel que desempeñan abogando por que los donantes y los gobiernos muestren una mayor responsabilidad con respecto a los resultados de desarrollo. Las OSC que participaron en las consultas del GA-SC manifestaron su deseo de asegurar que esos principios sean utilizados para medir los cambios útiles y promover la responsabilidad para con los beneficiarios destinatarios de la ayuda. Para ello es necesario alejarse de las prácticas actuales que hacen hincapié en los indicadores cuantitativos y la rendición de cuentas “hacia arriba” ante los donantes.

El GA-SC recomienda que las partes interesadas adopten un enfoque más cualitativo y participativo con respecto a los resultados, en el que tengan más cabida los indicadores del cambio social (por ej.: mejoras relativas a la igualdad de género, los derechos humanos o las prácticas democráticas) y los mecanismos de rendición de cuentas para con los beneficiarios destinatarios de la ayuda y programas de desarrollo (recomendación 10). Se alienta a los socios de desarrollo a adoptar las normas de apertura, transparencia y acceso a la información más rigurosas, incluida información desagregada por género (recomendación 11).

Eficacia de las OSC

La tercera sección de este informe examina el tipo de medidas que la comunidad integrada por múltiples partes interesadas debe adoptar para asegurar que las OSC sean lo más eficaces posible en su trabajo, tanto en su calidad de actores del desarrollo como, más concretamente, como actores de la ayuda. Si bien las OSC son responsables ante las

comunidades que representan y deben rendirles cuentas de su actuación, su eficacia también depende de las acciones y políticas de los gobiernos, donantes oficiales y otras OSC. La comunidad de partes interesadas debería promover la eficacia de las OSC como una responsabilidad compartida.

Las partes interesadas deberían evaluar el entorno habilitador para la sociedad civil en distintos países y trabajar para crear un entorno más propicio para el funcionamiento de las OSC. Entre los elementos a los que conviene prestar atención destacan: el contexto reglamentario y legislativo, la apertura del gobierno y los donantes a establecer un diálogo con las OSC, la transparencia y responsabilidad con relación al intercambio de información, así como los mecanismos colectivos de la propia comunidad de OSC para la autovigilancia, responsabilización y colaboración.

La eficacia de las OSC se ve afectada también por la disponibilidad de fondos y por las condiciones y modalidades asociadas a los mismos. Esta constatación es válida ya se trate de financiamiento oficial de donantes o financiamiento procedente de OSC internacionales y del Norte para apoyar a OSC en países en desarrollo. En su calidad de donantes o beneficiarios, todos los actores del desarrollo (donantes, gobiernos y OSC) deberían colaborar en la implementación y enriquecimiento de los Principios de París sobre la eficacia de la ayuda, siguiendo las recomendaciones propuestas en este informe de Síntesis (recomendación 13).

El enfoque actual para el financiamiento de actividades de OSC se centra fuertemente en el financiamiento de proyectos, siendo canalizados los fondos en la mayoría de los casos mediante OSC del Norte e iniciativas de cooperación entre el Norte y el Sur. Si bien la colaboración con OSC socias del Norte seguirá siendo valiosa, es necesario

examinar a fondo nuevos enfoques que comprendan mecanismos tales como financiamiento de base o apoyo a programas para OSC establecidas en países en desarrollo, y realizar más esfuerzos para apoyar y fortalecer el conjunto de la sociedad civil en el Sur (recomendaciones 14 a 16).

La eficacia de las OSC depende, finalmente, de la calidad de la cooperación entre OSC en redes, alianzas, organizaciones coordinadoras o iniciativas puntuales de cooperación en las que las OSC colaboran para lograr sus objetivos con mayor facilidad. Deberían apoyarse los esfuerzos de las OSC para coordinar mejor sus esfuerzos, y las OSC del Norte y del Sur deberían trabajar juntas para definir sus respectivas áreas en las que poseen una ventaja comparativa para que las OSC del Sur prosperen y fortalezcan su lugar en la sociedad con el tiempo (recomendación 17).

El futuro: un diálogo entre las múltiples partes interesadas

Se han obtenido numerosos logros, si bien queda aún mucho por hacer para promover medidas concretas relativas a la sociedad civil y la eficacia de la ayuda. El trabajo realizado durante la fase previa al FAN-3 fue solamente el punto de partida de un proceso a largo plazo de participación con las OSC en la eficacia de la ayuda.

En este sentido, el GA-SC acoge con agrado la puesta en marcha, en junio de 2008, de una ambiciosa iniciativa mundial de diálogo y concertación dirigida por las OSC, que se propone establecer principios y directrices para la eficacia de las OSC en términos de desarrollo. Este proceso ampliará y profundizará el trabajo iniciado por el GA-SC, e incluirá la participación de todos los grupos interesados.

Considerando lo anterior, el GA-SC recomienda lo siguiente:

- que se establezcan procesos continuos con las distintas partes interesadas a nivel nacional en la medida de lo posible a fin de adoptar medidas colectivas en áreas prioritarias, según convenga dependiendo de los contextos de los distintos países (recomendación 18);
- que las partes interesadas se esfuercen para poner a prueba buenas prácticas con relación a las recomendaciones presentadas en este informe, y que hagan un seguimiento de esas prácticas a fin de contribuir al aprendizaje y diálogo continuos (recomendación 19);
- que los Ministros reunidos en Accra refrenden y apoyen el proceso dirigido por las OSC mencionado más arriba en la AAA y que los donantes y gobiernos de los países en desarrollo colaboren con las OSC con relación a esta iniciativa (recomendación 20), y
- por último, que las OSC y su eficacia formen parte integral de cualquier proceso y acuerdos sobre el desarrollo y la ayuda, después de Accra (recomendación 21).

CONTEXTO

La Declaración de París de marzo de 2005 fue un documento histórico que reunió de forma coherente una serie de principios y compromisos clave. Asimismo, preveía un marco de responsabilidad mutua e identificaba una serie de indicadores para hacer un seguimiento de los progresos. Se reconoce generalmente que la Declaración de París es un elemento esencial de una agenda global de eficacia de la ayuda que podría dar una participación más directa a los actores de la sociedad civil.

En su calidad de actores del desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se interesan en el concepto de la eficacia de la ayuda como herramienta importante para mantener bien encaminadas las iniciativas de desarrollo, enfocar la atención en los resultados a nivel de los efectos e impactos, y extraer lecciones de la experiencia adquirida en materia de buenas prácticas. Este interés compartido en la eficacia de la ayuda constituye un punto de partida legítimo para el diálogo en el que participan todos los actores de la cooperación para el desarrollo, incluidas las OSC. Las OSC contribuyen de forma distinta e importante a la eficacia de la ayuda y del desarrollo gracias a su carácter independiente, su papel de promoción y vigilancia, los estrechos vínculos que mantienen con los más desfavorecidos y su eficacia como mecanismo de prestación de la ayuda.

Este documento resume las principales conclusiones y recomendaciones del Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda (GA-SC). Están dirigidas a todos los integrantes de la comunidad de interesados, incluidos los donantes, los gobiernos de países en desarrollo y las OSC de países en desarrollo y desarrollados.

El GA-SC fue creado por el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (GT-

EA) en enero de 2007, en reconocimiento del importante papel que desempeñan las OSC como actores del desarrollo por derecho propio y como agentes de la cooperación para el desarrollo, en calidad de donantes, beneficiarios y socios de la ayuda. Fue constituido de forma explícita como grupo multipartito en el que están representados por igual los donantes, los gobiernos de países en desarrollo, las OSC del Norte y las OSC del Sur.

Su mandato incluía lo siguiente:

- Examinar las dos funciones generales de la sociedad civil: como actor del desarrollo en sentido general y, más concretamente, su papel en la promoción de la responsabilidad y la exigencia de resultados.
- Facilitar un proceso con la participación de las distintas partes interesadas con el fin de aclarar:
 - o los papeles de la sociedad civil en el marco de la Declaración de París;
 - o las aspiraciones de las OSC de enriquecer los programas de eficacia de la ayuda a escala nacional e internacional, y
 - o las consideraciones y los principios esenciales que serán reconocidos internacionalmente por todas las partes correspondientes.
- Asesorar al GT-EA y al Comité Directivo del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de Accra (FAN-3) sobre la inclusión del tema de la sociedad civil y la eficacia de la ayuda, así como otras cuestiones, en la agenda del FAN-3, basándose en la Declaración de París.
- Preparar, en consulta con el Comité Directivo del FAN-3, el GT-EA y las OSC, propuestas sobre la eficacia de la ayuda y la sociedad civil para su debate en el marco de la Agenda de Acción de Accra.

Su trabajo incluía lo siguiente:

- la creación de un sitio extranet (<http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>) que permite facilitar al público interesado los informes de las distintas consultas y los documentos relativos a los estudios de caso;
- los trabajos de investigación y análisis que permitieron preparar dos documentos esenciales: un *Documento conceptual* y una *Síntesis de las cuestiones en juego*;
- un amplio proceso de consulta, incluida la celebración de una conferencia internacional en Härnösand (Suecia), organizada por el Centro de la Sociedad Civil de la Agencia de Desarrollo Internacional de Suecia, una serie de seminarios nacionales y consultas en 35 países, seis consultas regionales a las partes interesadas en el Sur, y dos consultas internacionales solamente con OSC en Bruselas y Nairobi; para cuando se celebró el FAN-3, habían participado en estas consultas más de 4.800 participantes de unas 3.600 OSC, donantes y organizaciones gubernamentales;
- una *Síntesis de las consultas regionales realizadas por el Grupo Asesor y de los procesos conexos*, que tenía por finalidad documentar los resultados de la primera ronda de consultas celebradas hasta diciembre de 2007, y
- un foro internacional, celebrado en Gatineau (Canadá), del 3 al 6 de febrero de 2008, en el que se dieron cita 203 participantes de los cuatro grupos de interesados representados en el GA-SC, y que dio lugar a la preparación de un *Informe final*.

El GA-SC constató que había un interés

considerable en celebrar este tipo de diálogo y que el enfoque de participación de múltiples partes interesadas ayudó a fomentar un diálogo constructivo entre los participantes basado en objetivos comunes. Este diálogo se vio enriquecido por las perspectivas distintas aportadas por cada grupo de interesados con relación al tema de la eficacia de la ayuda.

Esta apreciación resultó válida no sólo de forma general, sino también con respecto a la cuestión de la eficacia de las OSC más específicamente. Resultó cada vez más evidente que la eficacia de las OSC depende no sólo de las propias OSC, sino también del comportamiento de los donantes y gobiernos. La adopción de un enfoque con participación de las múltiples partes interesadas permitió a todos los socios estudiar juntos la manera en que pueden mejorar la eficacia de las OSC.

Acerca de este documento

Esta *Síntesis de conclusiones y recomendaciones* se centra en recomendaciones cuya implementación ayudaría a promover relaciones más cooperativas entre los grupos de interesados.

Se incluyen orientaciones de carácter más funcional en dos documentos complementarios, uno sobre experiencias y buenas prácticas, y otro que es un compendio de estudios de caso, titulados respectivamente *Civil Society and Aid Effectiveness: An Exploration of Experience and Good Practice – a Reference Document* y *Civil Society and Aid Effectiveness Case Book*. Estos documentos ayudan a ilustrar la viabilidad práctica y operacional de las distintas recomendaciones propuestas en este informe de *Síntesis*. El objetivo de estos documentos es servir como punto de referencia para contribuir al debate e implementación de las recomendaciones fruto del FAN-3.

RECONOCIMIENTO Y VOZ

¿Qué son las OSC y qué es lo que las hace diferentes?

Aunque el nombre del GA-SC hace referencia a la “sociedad civil” de forma general, la orientación de su trabajo se centró más específicamente en las OSC como agentes de cambio y del desarrollo. Son las organizaciones con las que los donantes y los gobiernos interactúan de forma habitual.

A la hora de dar una definición, se puede decir que el término “OSC” engloba todas las organizaciones sin fines de lucro y no estatales fuera de la familia en las que las personas se organizan para lograr intereses comunes en el ámbito público. El término abarca una amplia gama de organizaciones, entre otras, las OSC basadas en la adhesión, las OSC fundadas en una causa y las que están centradas en el servicio. Así, existen, por ejemplo, organizaciones comunitarias y asociaciones municipales, grupos medioambientales, grupos de defensa de los derechos de la mujer, asociaciones de agricultores, organizaciones confesionales, sindicatos laborales, cooperativas, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, institutos de investigación independientes y medios sin fines de lucro.

La definición de las OSC como actores no mercantiles y no estatales pone de relieve el carácter no lucrativo de esas organizaciones y su dependencia de contribuciones voluntarias y recursos procedentes de fuentes externas. Pero esto no es todo. Es importante entender también que las OSC operan sobre la base de valores, creencias y objetivos que comparten con las personas a las que sirven o representan. Esta capacidad de respuesta a grupos de intereses primarios diferentes explica la gran diversidad de las OSC en cuanto a los valores, objetivos, actividades y estructuras. Explica también el

énfasis particular que se pone en los derechos humanos y la justicia social, sobre todo los derechos de las mujeres, de los niños y de los pueblos indígenas, que constituye para muchas OSC el punto de partida de su trabajo de desarrollo.

Es importante no idealizar a las OSC en comparación con otras formas de organización. Las OSC reflejan las condiciones y los desafíos de sus respectivos países. En los países con tradiciones culturales autoritarias en los que existe la discriminación por motivos de raza, sexo o pertenencia a una minoría, y en los que perdura la desigualdad social y la corrupción, se encontrarán algunas de esas características en las propias OSC. La lucha en favor de valores democráticos internos y de un comportamiento organizativo transparente supone el mismo reto para las OSC que para el resto.

Cabe señalar también que no todas las OSC de desarrollo se concentran en los derechos humanos. Algunas OSC son deliberadamente exclusivas, mientras que otras pueden centrar sus esfuerzos en responder a las necesidades de sus miembros, independientemente de la promoción de los derechos humanos.

Por consiguiente, es difícil generalizar acerca de la "sociedad civil" en su conjunto. No obstante, al tratar de promover la eficacia del desarrollo y la ayuda, es posible concentrarse en las OSC caracterizadas por relaciones de solidaridad social con las poblaciones marginadas y por una inquietud de justicia social.

En las consultas patrocinadas por el GA-SC se han planteado con frecuencia las cuestiones de legitimidad y responsabilidad de las OSC, que ha sido uno de los grandes temas de las discusiones internas de las OSC.

A diferencia de los gobiernos, las OSC no pretenden representar a la población en general ni obtienen su legitimidad de los resultados electorales. No obstante, tienen

derecho a reclamar su legitimidad por derecho propio, al representar a segmentos particulares de la población cuyos derechos, de otro modo, podrían verse marginados, o defender causas particulares como, por ejemplo, la mejora de los servicios para los pobres o la sostenibilidad del medio ambiente.

Las OSC obtienen su legitimidad de los valores que inspiran sus acciones y su ideología institucional, los resultados que obtienen, sus competencias y experiencia, los mecanismos de gobernanza y responsabilización que han establecido, y la transparencia de sus actividades. Asimismo, pueden representar ciertas categorías de la población. Las organizaciones coordinadoras o redes de organizaciones tienen a menudo un alto nivel de credibilidad institucional en virtud de los grupos a los que representan.

Las OSC como actores del desarrollo y agentes de cambio

Las OSC desempeñan una serie de papeles importantes. Como actores del desarrollo por derecho propio, son elementos fundamentales en la vida democrática y buena gobernanza, que llaman la atención sobre cuestiones que de otro modo serían ignoradas por los políticos, los órganos políticos partisanos y los gobiernos. Así, ofrecen a los ciudadanos un mecanismo para expresarse sobre las cuestiones políticas, sociales y económicas que les interesan, y complementan otros medios para responsabilizar a los gobiernos de sus acciones ante los ciudadanos mediante la participación y el discurso democráticos.

Las OSC desempeñan papeles particularmente importantes en situaciones que exigen intervenciones de carácter humanitario y actuaciones de consolidación de la paz, o en estados desestructurados o frágiles, en los que el Estado no está en

condiciones de cumplir plenamente sus funciones de desarrollo.

Muchos afirmarían que las OSC son particularmente eficaces a la hora de obtener ciertos tipos de resultados, debido a sus vínculos con las poblaciones marginadas o segmentos de población objeto de discriminación sistémica en los procesos de desarrollo, como por ejemplo las mujeres, los pueblos indígenas o las personas sin tierras. No siempre es así, pero la existencia de ciertas OSC especialmente eficaces es un argumento sólido para tratar de aprovechar su dinamismo, conocimientos locales y técnicas de representación. Las OSC son también actores importantes de la cooperación Sur-Sur.

Las OSC son importantes, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, pero su importancia relativa para la sociedad varía considerablemente de un país a otro. Se dice que existe más de un millón de OSC en India, y 200.000 en Filipinas. Su número está creciendo con rapidez en muchos países de África, Asia Oriental y Central, y otras regiones del mundo.

Entre los papeles que las OSC desempeñan en el ámbito del desarrollo destacan:

- movilizar a las comunidades de la base y a los pobres o marginados;
- hacer un seguimiento de las políticas y prácticas de los gobiernos y donantes, y fortalecer la responsabilización del gobierno y los órganos donantes mediante la aplicación de conocimientos locales;
- realizar trabajos de investigación y diálogo sobre las políticas;
- prestar servicios e implementar programas;
- establecer coaliciones y redes para mejorar la coordinación e impacto de la sociedad civil;
 - movilizar recursos financieros y humanos adicionales en materia de ayuda, y

- educar al público y ayudar a definir los valores sociales de la solidaridad y la justicia social.

Las OSC como donantes, canales y beneficiarios de la ayuda

Las OSC incluyen una amplia gama de actores. Aunque algunas pueden ser consideradas como donantes por derecho propio, muchas otras desempeñan papeles muy diversos en materia de desarrollo. Como grupo, en comparación con los donantes oficiales, cuyo mandato está más uniformemente centrado en la ayuda exterior, las OSC se resisten por lo tanto a menudo a adoptar la “eficacia de la ayuda” como punto de partida, y prefieren situar el programa de eficacia de la ayuda dentro de un programa más global de “eficacia del desarrollo”, que comprende la eficacia de los recursos, políticas y medidas no relacionados con la ayuda. De hecho, la eficacia de las OSC como donantes, intermediarios y beneficiarios de la ayuda está intrínsecamente relacionada con su eficacia como actores de desarrollo y agentes de cambio.

No obstante, es importante reconocer la importancia cuantitativa de las OSC en la cooperación para el desarrollo, como donantes, canales y beneficiarios de la ayuda. Como donantes, las OSC del Norte recaudan recursos considerables para el desarrollo, además de los que los gobiernos proporcionan bajo el rubro de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Según las estimaciones de la Secretaría del CAD-OCDE, las OSC recaudaron entre 20.000 y 25.000 millones de \$ por sí solas en 2006ⁱ, en comparación con los 104.000 millones de \$ de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), incluido el alivio de la deuda. Por consiguiente, la eficacia de las OSC como donantes es esencial para el éxito del

esfuerzo global mundial en materia de ayuda.

Las OSC son también canales y beneficiarios de la ayuda y, en dicha calidad, lo que más importa es su eficacia en términos del desarrollo. Las OSC actúan como canales cuando desempeñan un papel de intermediario entre los donantes oficiales y otras OSC. Como beneficiarios, las OSC de todas las categorías pueden recibir AOD para apoyar sus actividades de desarrollo; o puede que las OSC del Sur reciban ayuda de OSC del Norte. Estas OSC beneficiarias incluyen grupos comunitarios, asociaciones municipales, grupos de defensa de los derechos de la mujer y toda una gama de OSC socias del Sur, que son quienes se encargan verdaderamente de ejecutar los programas de las OSC en esos países. Las OSC del Norte que trabajan en colaboración con OSC del Sur pueden ser al mismo tiempo donantes, canales y beneficiarios de la ayuda.

Se estima que las OSC que funcionan como beneficiarias o canales de AOD representaron aproximadamente 10% del flujo de la AOD destinada a los países en desarrollo en 2006.ⁱⁱ Así pues, la eficacia de las OSC no es una simple cuestión de buenas prácticas de financiamiento de la ayuda, sino que también exige la eficacia a nivel de la ejecución de los programas y la responsabilización con respecto a la obtención de resultados.

La voz de las OSC

Las OSC son, por consiguiente, actores importantes en las negociaciones sobre la eficacia de la ayuda y del desarrollo, por dos razones:

- debido a su importancia como actores por derecho propio del desarrollo y de la vida democrática; como contribuyentes a procesos de desarrollo más inclusivos, como promotores de los intereses y derechos humanos de sus grupos de intereses, y como fuentes de nuevas

alternativas en materia de políticas públicas, y

- debido al lugar que ocupan en la cooperación para el desarrollo y las actividades humanitarias como donantes, canales y beneficiarios de la ayuda.

La importancia de las OSC a esos niveles es una buena razón para asegurar su presencia sistemática en el diálogo sobre las políticas de desarrollo y, más concretamente, en las instituciones y procesos internacionales en los que se trata de la eficacia de la ayuda. Habida cuenta de la importancia de sus papeles, las distintas partes interesadas tienen, colectivamente, interés en asegurar que las propias OSC sean lo más eficaces posible. Además, las OSC pueden actuar como defensores del bien público, ayudando a promover la responsabilización con relación a la obtención de resultados, y favoreciendo una comprensión más rica y profunda del programa de eficacia de la ayuda, basada en una atención particular a los derechos humanos y la justicia social.

Estos son, por lo tanto, los argumentos en favor de la “voz” de las OSC. Como se ha mencionado más arriba, la legitimidad de las OSC depende de una serie de factores y, por su naturaleza, es diferente de la legitimidad

política de los órganos elegidos. De igual modo, si bien se puede afirmar que las OSC son “políticas” en el sentido de que defienden posiciones o grupos específicos, su legitimidad depende del carácter no partidista de su compromiso. En ese sentido, las OSC se distinguen de los partidos políticos. La legitimidad de la voz de las OSC en el diálogo sobre las políticas y, más concretamente, en las discusiones sobre la eficacia de la ayuda se desprende del reconocimiento de las OSC como actores legítimos del desarrollo.

Una democracia dinámica exige espacio para la expresión de puntos de vista alternativos. Cuando los gobiernos o donantes invitan a las OSC a participar en el diálogo sobre políticas, éstas suelen invitar a su vez a OSC que consideran de ideología afín. No obstante, esto tiene un precio, si significa reprimir las perspectivas diferentes o excluir a las poblaciones marginadas. Las OSC que participaron en las consultas del GA-SC consideraron que se necesitaban mecanismos para asegurar la expresión de una gama más amplia de puntos de vista, incluidos, en particular, los de organizaciones de mujeres, organizaciones de base rural y otras OSC que representan a las personas privadas de sus derechos.

Recomendaciones sobre el reconocimiento y la voz

1. Teniendo en cuenta los puntos abordados antes, todos los actores del desarrollo deberían reconocer lo siguiente:
 - a) la importancia y diversidad de la sociedad civil y las OSC como actores por derecho propio del desarrollo y la asistencia humanitaria;
 - b) que las OSC tienen una contribución distintiva y legítima que realizar a la eficacia del desarrollo y la ayuda, y que esos esfuerzos complementan los esfuerzos de otros socios del desarrollo, y
 - c) que una sociedad civil fuerte es un elemento positivo en sí mismo que merece la pena desarrollar en el marco de los esfuerzos de la sociedad para transformarse y profundizar las prácticas democráticas capaces de dar cabida y apoyar visiones concurrentes y opiniones disidentes.
2. Deberían habilitarse de forma regular y sistemática espacios que permitan participar a OSC de distintas creencias y orientaciones en todas las etapas del proceso de desarrollo (planificación, negociación, implementación, seguimiento y evaluación), y esto debería reconocerse como práctica normal que se debe promover de forma activa en todos los niveles, desde la escala local a la internacional.
3. Al mismo tiempo, todas las partes interesadas deberían realizar un trabajo adicional para definir las condiciones necesarias para que la voz de la sociedad civil sea eficaz y para optimizar la utilidad de sus contribuciones al diálogo de políticas. Entre los temas que convendría examinar más a fondo se incluyen:
 - a) ¿cuáles son los mejores medios, para las OSC, de contribuir al proceso de las políticas en distintos contextos, definiendo de forma clara las contribuciones que las distintas categorías de OSC (desde organizaciones populares hasta grupos de reflexión) pueden realizar a distintos niveles y en los diferentes tipos de discusiones?;
 - b) ¿qué medidas pueden adoptar las OSC para asegurar que representan de forma fiel y responsable los intereses de las comunidades y grupos a los que afirman representar?;
 - c) ¿qué medidas se pueden adoptar para favorecer y promover la participación útil de las mujeres y otros grupos socialmente excluidos, así como de puntos de vista divergentes?;
 - d) ¿cómo se puede fortalecer a lo largo del tiempo y de forma sostenible la capacidad de las OSC y gobiernos de participar en un diálogo sobre las políticas?;
 - e) ¿qué lecciones se pueden extraer de los foros multilaterales establecidos que ya reconocen el papel de las OSC y que han establecido normas para la participación de las OSC?, y
 - f) ¿conviene crear un mecanismo permanente en el que participe el CAD-OCDE y el GT-EA para continuar el diálogo con las OSC relativo a la eficacia de la ayuda después de Accra, y, en caso afirmativo, cómo hacerlo?

LA SOCIEDAD CIVIL Y LA DECLARACIÓN DE PARÍS

La importancia de las OSC en el desarrollo es ampliamente reconocida y, en cierta medida, la Declaración de París dio fe de ello. No obstante, la Declaración de París no ofrecía más que una orientación limitada sobre cómo se pueden mejorar los papeles que desempeñan las OSC en el marco de los esfuerzos internacionales en materia de ayuda y desarrollo. La Declaración de París enfatizaba la forma en que los donantes y los organismos de los gobiernos centrales mantienen relaciones entre sí y la necesidad de un nuevo enfoque de cooperación para el desarrollo que ayude a fortalecer el Estado, en lugar de socavarlo, tal como ocurrió a menudo en el pasado.

La Declaración de París constituyó un logro importante en ese sentido, lo cual fue reconocido ampliamente en el proceso consultivo del GA-SC. Sin embargo, la Declaración de París debe ser considerada como una etapa particular en el discurso internacional sobre la eficacia de la ayuda, una etapa que hay que aprovechar y enriquecer. Al centrarse en las relaciones entre donantes y los gobiernos socios, la Declaración de París ofrece solamente un panorama limitado de la cooperación para el desarrollo, de los distintos actores participantes y de la forma en que esos actores deben interactuar entre sí para garantizar resultados de desarrollo sostenibles. Las OSC consideran que la Declaración de París no reconoció su papel como agentes del desarrollo y del cambio por derecho propio, cuyas prioridades pueden no siempre concordar con las de los gobiernos.

Debido al lugar que ocupan como actores independientes del desarrollo y a su compromiso con la eficacia de la ayuda y el desarrollo que comparten con otras partes

interesadas, las OSC han expresado puntos de vista sobre la Declaración de París que merecen ser escuchados y examinados. Algunos de esos puntos de vista se reflejan en el documento de posición preparado por el Grupo Coordinador Internacional de la Sociedad Civil para el Foro de Alto Nivel de Accra, titulado *De París 2005 a Accra 2008: ¿Podrá ser la ayuda al desarrollo eficaz y responsable? Una aproximación crítica a la agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo.*ⁱⁱⁱ

Este documento de posición se hacía eco de los llamados de los gobiernos de países en desarrollo a fin de intensificar los esfuerzos para desvincular la ayuda y mejorar su previsibilidad, y reflejaba los llamamientos generalizados en favor de una mayor atención a las cuestiones transversales como los derechos humanos, la exclusión social y la igualdad de género. Incluía también una crítica de las condicionantes políticas como obstáculo a la apropiación por parte de los países, un llamado a una mayor transparencia como fundamento del diálogo sobre las políticas y la responsabilidad mutua, un reequilibrio de las relaciones de poder entre los donantes y los países en desarrollo, y un llamado para que se evalúe de forma independiente si se respetan los compromisos realizados en virtud de la Declaración de París.

Enriquecimiento e implementación de los Principios de París

Existen dos perspectivas posibles a la hora de considerar la relación entre las OSC y la Declaración de París:

- En la primera de ellas, se trata de saber si las OSC pueden contribuir, y de ser así cómo, a una mejor implementación de la propia Declaración de París, entendida como un acuerdo entre los donantes y los gobiernos para gestionar

mejor la asistencia oficial para el desarrollo.

- La segunda perspectiva examina si los principios de eficacia de la ayuda de París se pueden aplicar al trabajo de las OSC y si éstas están bien adaptadas y son suficientes para tal fin.

Así pues, existen en ese contexto dos programas:

- la implementación de la Declaración de París como acuerdo específico sobre la eficacia de la ayuda entre los donantes y los gobiernos de los países en desarrollo, y
- el enriquecimiento de la agenda internacional de eficacia de la ayuda para facilitar la participación de las OSC en dicha agenda.

Estos asuntos son ambos legítimos e importantes.

Las recomendaciones del GA-SC con relación a la agenda de París y la agenda internacional sobre la eficacia de la ayuda se basan de manera más general en una comprensión amplia de la eficacia de la ayuda, considerada en el sentido siguiente: “la medida en que los recursos destinados a la ayuda logran producir resultados de desarrollo sostenibles para los pobres”. (*Documento conceptual* del GA-SC, pár. 46). Así pues, la Declaración de París debe ser considerada como un acuerdo particular en un momento determinado, cuya interpretación puede ser enriquecida, que puede ser complementada o sustituida posteriormente con nuevas comprensiones y nuevos compromisos. A continuación se ofrece una serie de recomendaciones generales y específicas con relación a los principios de eficacia de la ayuda de la Declaración de París.

Recomendaciones

4. A nivel general, todos los actores del desarrollo, incluidos los donantes, gobiernos y OSC, deberían trabajar juntos para implementar y enriquecer el programa internacional de eficacia de la ayuda de la siguiente forma:

- a) reconociendo la naturaleza de la Declaración de París como acuerdo histórico entre los donantes y los países en desarrollo en un momento determinado para responder a una serie de cuestiones y obligaciones mutuas, y
- b) profundizando su comprensión y aplicación de los principios de la Declaración de París según formas que enfatizan la apropiación local y democrática, la diversidad social, la igualdad de género y la responsabilización en cuanto a la obtención de resultados que beneficien a los pobres y las poblaciones marginadas, como condiciones esenciales de la eficacia.

A continuación se aborda de forma más concreta cada uno de los principios de la Declaración de París, empezando con el principio de apropiación.

Apropiación local y democrática

Aunque el principio de apropiación es esencial para comprender la Declaración de París, la declaración propiamente dicha no examinaba a fondo este principio. De hecho,

hacía referencia a la apropiación de los “países”, que se asocia con el liderazgo gubernamental en la elaboración de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

La importancia fundamental de la apropiación, incluido el liderazgo gubernamental de las estrategias y políticas nacionales de desarrollo, es incuestionable, puesto que la ayuda no llevará al desarrollo

sostenible sin el compromiso de los actores del país en desarrollo con los esfuerzos apoyados por la ayuda. Ésta es, de hecho, la razón por la que imponer condicionantes políticos a los países en desarrollo no ha dado buenos resultados y la razón por la que tantos proyectos de desarrollo se desmantelan cuando los donantes se marchan.

No obstante, el tipo de apropiación y compromiso que se necesitan van más allá del liderazgo del gobierno central respecto a una estrategia nacional de desarrollo para el país. Lo que se precisa es una apropiación que sea, al mismo tiempo, generalizada y arraigada, y que incluya la apropiación por parte de todos aquellos que participan en la

planificación, diseño, implementación y seguimiento de los programas de desarrollo apoyados por la ayuda, y de quienes se ven afectados por ellos.

La falta de claridad de la Declaración de París sobre este punto ha generado considerable confusión respecto al significado e importancia de este principio fundamental. Este hecho se ha visto agravado por el uso de la expresión “apropiación de los países”, que sugiere una interpretación consensuada o centralizada de la apropiación por el “país” en su conjunto. Así pues, se necesita entender la apropiación como un concepto de alcance general cuya legitimidad le viene dada por la participación democrática.

Recomendaciones

5. Conviene volver a lo que es fundamental en la interpretación del principio de la apropiación, incluida una modificación de la terminología a fin de evitar la expresión de uso común “apropiación de los países”, que puede inducir a error. Una expresión más precisa sería, por ejemplo, “apropiación local y democrática”, que enfatiza la apropiación no sólo por parte de los organismos gubernamentales centrales, sino también de los parlamentos, gobiernos locales, ciudadanos, comunidades y OSC.
6. Entre las medidas y enfoques complementarios se debería incluir lo siguiente:
 - a) ampliar de forma considerable el abanico de “partes interesadas” que participan en el diseño, implementación y evaluación de las estrategias, programas e iniciativas de desarrollo nacional, incluidos los parlamentos, partidos políticos, gobiernos locales y OSC;
 - b) reconocer que la apropiación de iniciativas y programas específicos puede entrañar el liderazgo de diferentes actores, incluidos los gobiernos nacionales, órganos gubernamentales descentralizados u OSC;
 - c) fortalecer la capacidad de las distintas partes interesadas de ejercer la apropiación ofreciendo iniciativas de desarrollo de capacidades y apoyando los procesos democráticos, y
 - d) en relación con lo anterior, adoptar un nuevo enfoque en materia de condicionantes políticos en el que los donantes pongan de relieve su papel para facilitar las opciones de políticas democráticamente elaboradas y discutidas, e inviertan en el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos, los parlamentos y las OSC para elaborar soluciones políticas con apropiación local.

Alineación

Sobre la cuestión de la alineación, en la Declaración de París se destacaba la alineación de los donantes con las prioridades identificadas en estrategias nacionales de desarrollo, como las relativas a la reducción de la pobreza, y la alineación con los sistemas nacionales de gestión de finanzas públicas, aprovisionamiento y gestión de resultados.

No obstante, las OSC insisten más en una pluralidad de puntos de vista, y las OSC del Norte trabajan a menudo directamente con las OSC del país en desarrollo. Por ello, es probable que entiendan la alineación en relación con las prioridades y estrategias identificadas por sus OSC socias del Sur y

sus grupos de intereses, y el uso de sistemas nacionales que comprenden los propios sistemas de establecimiento de prioridades e implementación de programas de dichas OSC socias.

Así pues, las OSC contribuyen a la alineación a su manera, siendo solidarias con las prioridades y las necesidades de los socios y grupos de intereses, que pueden contribuir a los objetivos de desarrollo en formas diferentes de las prioridades del gobierno. Esto exige una interpretación más amplia del concepto de alineación en el mismo sentido que la apropiación local y democrática.

Recomendaciones

7. La alineación se debería entender en un sentido amplio, interpretándola como la alineación con las prioridades de los socios del país en desarrollo y enfatizando la utilización y fortalecimiento de los sistemas nacionales entendidos en un sentido amplio. Esto significa que los esfuerzos para elaborar y utilizar sistemas nacionales deberían ir más allá de la prioridad actual otorgada a los mecanismos gubernamentales centralizados tales como la gestión de finanzas públicas y aprovisionamiento, e incluir también otros elementos de gobierno, autoridades descentralizadas y OSC.

Coordinación y armonización

Las Declaraciones de Roma y de París ponían de relieve la coordinación y armonización de los donantes. Una mejor coordinación y armonización se puede defender por una serie de razones, entre otras, la necesidad de reducir la dispersión y duplicación de esfuerzos, el deseo de reducir los costos de transacción innecesarios y la necesidad de adoptar una visión más global de la programación de desarrollo.

No obstante, la coordinación y armonización tienen sus propios costos, que no son tan ampliamente reconocidos. En particular, las OSC temen que la aplicación inadecuada de

estos principios puedan poner freno a la iniciativa, dificultar la innovación o desviar las energías de otros objetivos. Se necesita un marco conceptual que reconozca la necesidad de lograr un equilibrio. Cada vez más, los debates sobre la eficacia de la ayuda parecen estar desplazando la importancia de las cuestiones de coordinación y armonización como tales, hacia un principio más flexible que presupone la necesidad de una perspectiva global, reconociendo al mismo tiempo las ventajas de la diversidad y la importancia de esfuerzos especializados y bien orientados por parte de distintos actores.

Recomendaciones

8. Debería adoptarse un enfoque equilibrado de coordinación y armonización que haga hincapié en la utilidad de enfoques más globales en materia de programación de desarrollo, reconociendo al mismo tiempo la importancia de la diversidad y la innovación.
9. Se recomiendan las siguientes medidas para mejorar la coordinación y armonización en lo que a las OSC se refiere:
 - a) reconocimiento por parte de todos los actores de los papeles complementarios desempeñados por los gobiernos y las OSC, y sus consiguientes implicaciones para mejorar la coordinación y armonización de los esfuerzos de los gobiernos y OSC;
 - b) mayores esfuerzos por parte de los gobiernos y donantes para apoyar la participación de las OSC en programas sectoriales dirigidos por los gobiernos (como actores independientes o mediante contratos), y mayores esfuerzos por parte de las propias OSC para participar de forma activa en dichos programas;
 - c) mayores esfuerzos por parte de las OSC para coordinar y armonizar sus actividades con las de otras OSC;
 - d) reconocimiento de que el fortalecimiento de la sociedad civil es, por sí mismo, un objetivo que todos los actores del desarrollo deberían perseguir de forma más exhaustiva;
 - e) reconocimiento del papel importante que siguen desempeñando las fórmulas de financiamiento adaptadas para aprovechar la energía e ideas innovadoras de los ciudadanos y OSC como agentes de cambio y desarrollo.

Gestión orientada a los resultados y responsabilidad

Las cuestiones de la gestión orientada a los resultados y la responsabilidad están estrechamente relacionadas, puesto que el tipo de responsabilidad más importante desde el punto de vista de la eficacia de la ayuda debería ser la responsabilidad en cuanto a la obtención de resultados. Como principios de eficacia de la ayuda, la gestión orientada a los resultados y la responsabilidad tienen implicaciones para las OSC tanto con relación a su *propia* responsabilidad en el logro de resultados, como en su papel de guardianes para promover la responsabilización de los gobiernos y donantes respecto al uso de los fondos públicos. Las OSC han presionado durante muchos años a los donantes y gobiernos para que se responsabilicen y demuestren que obtienen resultados en materia de desarrollo, y han adoptado

medidas distintivas para promover su propia responsabilidad mediante el establecimiento de mecanismos específicos de responsabilización y códigos de conducta colectivos.

Los procesos consultivos del GA-SC pusieron de relieve varias cuestiones. Los donantes y socios gubernamentales mencionaron a menudo la responsabilidad de las propias OSC como una de sus preocupaciones. Por lo general, las OSC deben rendir cuentas a los donantes de cualquier financiamiento que reciban, y son responsables de su rendimiento general ante sus propios consejos directivos; no obstante, la cuestión general de la responsabilidad de las OSC debe ser examinada con mayor atención. Uno de los aspectos particularmente preocupantes para los gobiernos de los países en desarrollo es la falta de información sobre el financiamiento de donantes que reciben las OSC

directamente o como intermediarias, y la falta de mecanismos para evaluar el impacto general de la actividad de las OSC en los resultados logrados en materia de desarrollo en países particulares.

Por su parte, las OSC criticaron a menudo las herramientas actuales de “gestión orientada a los resultados”, puesto que suelen ser utilizadas por los donantes más como herramientas de control que como instrumentos para medir los cambios útiles en los resultados de desarrollo o promover el aprendizaje y la adaptación y responsabilización hacia las personas cuyo bienestar está en juego. Plantearon interrogantes también sobre lo que debe medirse, la repartición de responsabilidades, el acceso a los datos y la transparencia, así como respecto a los papeles que las OSC pueden desempeñar. Las OSC propugnan un enfoque de gestión orientada a los resultados basado en un proceso iterativo de aprendizaje y adaptación, y en mecanismos de seguimiento de los resultados que faciliten el empoderamiento de los beneficiarios finales de la ayuda.

Se pueden plantear preguntas también sobre los tipos de resultados que son más pertinentes para las OSC como agentes de cambio y de responsabilización. Por ejemplo, los marcos de gestión del desempeño en los enfoques programáticos tienden a hacer hincapié en la reforma de los procesos o políticas del gobierno, o en indicadores de prestación de servicios como, por ejemplo, el acceso a la educación o servicios de salud primaria. La adopción de un enfoque más productivo con respecto a los resultados para las OSC que actúan como agentes de cambio exigirá probablemente prestar mayor atención a indicadores de cambio institucional y social, por ejemplo, mejoras en el nivel de igualdad de género y de empoderamiento de las mujeres, la reducción de las desigualdades sociales, la mejora de las prácticas en

materia de derechos humanos y democracia, y otros indicadores cualitativos de progreso social.

La necesidad de medir los progresos relativos a la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género es especialmente evidente. Será necesario incluir objetivos e indicadores de igualdad de género en el diseño e implementación de las estrategias y programas de desarrollo, y utilizar de forma sistemática datos desagregados por género para fines de seguimiento.

La *dirección* en que se produce la rendición de cuentas es también una cuestión fundamental. La Declaración de París establece una responsabilidad común de los donantes/gobiernos con respecto a los resultados de desarrollo, pero en la práctica, la responsabilización en el ámbito de la cooperación para el desarrollo suele producirse en sentido ascendente, de los beneficiarios hacia los donantes. Esto socava la responsabilización en sentido descendente, hacia los ciudadanos y los beneficiarios, y los sistemas de rendición de cuentas que normalmente fomentarían esa responsabilización descendente. Esto sugiere la necesidad de entender de forma más amplia el concepto de responsabilidad con el fin de hacer resaltar la responsabilización última de todos los socios del desarrollo con relación a los resultados de los que se benefician los pobres y las poblaciones marginadas, y plantea el reto de cómo dar participación plena a los beneficiarios previstos de la ayuda en la evaluación de los resultados y la responsabilización de los gobiernos, donantes y OSC.

Por último, se plantean cuestiones sobre la responsabilidad mutua con relación a la eficacia de la ayuda tal como prevé la Declaración de París. Los participantes en las consultas del GA-SC consideraron que para que dichos procesos sean eficaces se

necesitan compromisos institucionales más firmes con la transparencia y procesos más inclusivos. Las OSC deberían desempeñar, y ya están desempeñando, un papel en el enriquecimiento de los procesos de responsabilidad mutua a escala nacional y mundial (por ej.: en la investigación y seguimiento de la implementación de la Declaración de París a nivel nacional). No

obstante, se enfrentan a dificultades debido a la falta de acceso a la información. Así pues, el GA-CS se suma a otras líneas de trabajo emprendidas en preparación del FAN-3 que reclaman la adopción de normas más estrictas de acceso a la información y transparencia con relación a los flujos de ayuda y las políticas.

Recomendaciones

10. Se proponen las siguientes recomendaciones con respecto a la gestión orientada a los resultados y la responsabilidad en materia de desarrollo:

- a) la adopción de enfoques centrados en los resultados y mecanismos de seguimiento de los resultados concebidos ante todo como herramientas de gestión para promover el aprendizaje y adaptación iterativas, facilitando al mismo tiempo el empoderamiento de los beneficiarios finales de los programas de desarrollo;
- b) la adopción de un enfoque más productivo, en materia de resultados, que ponga mayor énfasis en indicadores de cambio institucional y social y datos desagregados por género que son importantes para las OSC que actúan como agentes de cambio;
- c) un enfoque de responsabilización que haga resaltar la importancia de un reequilibrio de la responsabilidad con respecto a la obtención de resultados en favor de los beneficiarios;
- d) el fortalecimiento de los sistemas de responsabilización para todos los actores del desarrollo en el país (donantes, gobierno y OSC), y
- e) un enfoque en materia de seguimiento y evaluación que incluya a las distintas partes interesadas y que prevea la participación eficaz y oportuna de las OSC y los grupos de beneficiarios y, en particular, una representación de las organizaciones de defensa de derechos de las mujeres y otros grupos socialmente marginados.

11. Se alienta a todos los socios de desarrollo a adoptar las normas de apertura, transparencia y acceso a la información más rigurosas posibles.

- d) Los donantes y las instituciones financieras internacionales deberían comprometerse a transmitir información oportuna y útil a las demás partes interesadas con relación a los flujos de ayuda y las políticas, incluidos los flujos de ayuda oficial a las OSC.
- e) Los gobiernos de los países en desarrollo deberían trabajar en cooperación con los representantes electos y las OSC para determinar la forma de lograr una mayor transparencia con relación a los flujos de ayuda oficial y no oficial, y una mejor responsabilización con respecto a los resultados de desarrollo.

EFICACIA DE LAS OSC

En los puntos examinados más arriba se han abordado algunas de las formas en que las OSC pueden contribuir a la implementación de la Declaración de París fomentando:

- un enfoque más democrático en materia de apropiación y alineación;
- un enfoque global con relación al desarrollo que permita, sin embargo, la diversidad, la inclusión y la innovación, y
- un modelo de resultados y responsabilidad más participativo y mejor adaptado a los grupos de intereses locales.

Esta sección examina los tipos de medidas que la comunidad de socios del desarrollo debe adoptar para asegurar que las OSC sean lo más eficaces posible en su trabajo. Se pone énfasis en la “eficacia de las OSC” más que en la “eficacia de la *ayuda* de las OSC”, para destacar el hecho de que lo que importa es la eficacia general de las OSC como actores del desarrollo.

Se propone aquí un programa de acción basado en tres áreas de esfuerzo colectivo:

- fortalecer el entorno propicio;
- mejorar los modelos de apoyo de los donantes (incluidos los flujos de ayuda oficial y de las OSC), y
- fortalecer la cooperación de las OSC.

Un entorno habilitador para la sociedad civil

La sociedad civil necesita un entorno habilitador para poder prosperar, el cual depende de las intervenciones y políticas de todos los actores del desarrollo, a saber, los donantes, los gobiernos y las propias OSC. Actualmente, las condiciones varían enormemente de un país a otro y, en algunos casos, se podría decir que constituyen un entorno “invalidante”, mientras que en otros

se las podría considerar como modelo que otros podrían emular.

Un entorno habilitador supone un conjunto complejo de condiciones, entre las que destacan:

- mecanismos para asegurar la promoción y protección de los derechos de expresión, reunión pacífica y asociación, y de acceso a la información;
- políticas específicas para las OSC como leyes y reglamentos fiscales relativos a las OSC, incluidas disposiciones relativas a los organismos caritativos;
- reglamentos y normas para promover la transparencia y responsabilización de las OSC ante los grupos de intereses a los que representan;
- el sistema jurídico y judicial general y los mecanismos conexos mediante los cuales las OSC o los grupos de intereses a los que representan pueden emprender acciones legales;
- medida en que se fomenta y practica el diálogo entre las distintas partes interesadas, y
- medidas para promover la filantropía y la responsabilidad social de las empresas.

Aunque la responsabilidad de muchas de estas condiciones recae sobre los gobiernos, las propias OSC pueden desempeñar un papel, organizándose en grupos para establecer y promover normas y reglas consensuadas de responsabilidad y buenas prácticas. Los donantes también ejercen una importante influencia mediante la apertura que manifiestan para con las OSC, sus esfuerzos para fomentar la participación de las OSC en el diálogo sobre las políticas y mediante las condiciones que imponen a las OSC beneficiarias.

Probablemente sea necesario prestar atención especial al entorno habilitador para las OSC en situaciones de fragilidad o

conflicto en las que las OSC pueden necesitar protección de forma particular y pueden ser a menudo las únicas organizaciones disponibles para prestar

ciertos tipos de servicios o participar en procesos de consolidación de la paz y reconstrucción.

Recomendaciones

12. Se proponen las siguientes recomendaciones:

- f) las partes interesadas deberían reconocer que la creación de un entorno habilitador en favor de una sociedad civil diversificada, dinámica y democrática es un requisito fundamental para la eficacia de las OSC;
- g) deberían evaluarse de forma sistemática las condiciones propicias necesarias para que la sociedad civil realice su potencial en distintos países, a fin de implementar prácticas mejoradas para todos los grupos interesados, y
- h) todos los actores del desarrollo deberían establecer medidas a fin de asegurar que las OSC sean transparentes y se responsabilicen, principalmente ante sus grupos de intereses y las demás partes interesadas, y rindan cuentas al mismo tiempo a los donantes y los gobiernos sobre la utilización de los fondos públicos.

Buenas prácticas de financiamiento

Tal como se ha señalado anteriormente, las OSC son cuantitativamente importantes como donantes, beneficiarias y canales de los fondos de ayuda, lo que las sitúa en el centro del debate sobre la eficacia de la ayuda y el desarrollo desde un abanico de perspectivas. Las OSC de los países del Norte tienen probabilidades de participar como actores en cuanto a la ayuda en las tres capacidades: como donantes, como beneficiarias y como canales de contribuciones oficiales. Las OSC del Sur tienen más probabilidades de ser beneficiarias. Aunque puedan autofinanciarse respecto a parte de sus actividades, a menudo reciben un apoyo financiero considerable de donantes oficiales, de otras OSC o de su propio gobierno.^{iv}

Los donantes oficiales ejercen una fuerte influencia en la eficacia de las OSC a través de las condiciones que imponen a su apoyo a las OSC y las decisiones estratégicas que

toman en favor de una u otra OSC, una red particular de OSC o una organización coordinadora determinada. Entre las cuestiones específicas a las que debe prestarse atención y algunas de las cuales ya han sido identificadas figuran:

- Uno de los aspectos es el equilibrio existente en la actualidad entre formas diferentes de apoyo y la conveniencia o no de corregir dicho equilibrio. Actualmente, la mayor parte del financiamiento oficial de donantes suele ser encauzado a través de OSC del Norte en condiciones que a veces pueden ser bastante rígidas. Esto plantea cuestiones acerca de las condiciones bajo las que se proporciona dicho apoyo y sobre las ventajas e inconvenientes de formas alternativas de apoyo. Entre las alternativas se podría incluir el apoyo directo a los proyectos y programas de OSC del Sur, o modelos más globales de apoyo al

fortalecimiento de la sociedad civil en su conjunto.

- Se plantean preguntas también acerca del equilibrio que debe buscarse entre los modelos de financiamiento adaptados y los enfoques más directivos y/o programáticos. Al esforzarse los donantes por armonizar y coordinar su apoyo a la sociedad civil, deberían preguntarse cuáles podrían ser sus repercusiones en la capacidad de las OSC de obtener financiamiento para esfuerzos que representan una gran diversidad de enfoques en materia de derechos humanos, cambio social y defensa de causas.
- Por último, se plantean interrogantes sobre la responsabilidad y las dificultades de un modelo en el que la responsabilización se produce en sentido ascendente, de las OSC beneficiarias hacia los donantes, más que en sentido descendente, hacia los grupos de intereses primarios de las OSC.

Se trata de cuestiones complicadas que no se prestan a recomendaciones fáciles. Se necesita estudiar el tema más a fondo; por otra parte, las soluciones adecuadas deben corresponder a las exigencias específicas de cada contexto particular.

Debe examinarse también con atención el papel especial de las OSC del Norte o internacionales como donantes. Cuando existe una relación donante-beneficiario entre OSC, esas relaciones se pueden caracterizar por las mismas dependencias y desequilibrios de poder que pueden caracterizar a las oficiales relaciones entre donantes y beneficiarios.^v Aunque estas cuestiones de dependencia a menudo se ven atenuadas por la solidaridad social que vincula a las OSC, las OSC que actúan como donantes deben reconocer que tienen responsabilidades especiales y deben respetar los principios apropiados de eficacia de la ayuda.

Recomendaciones

13. Tanto los donantes oficiales como las OSC en su calidad de donantes, beneficiarios y canales de ayuda deberían adoptar medidas para implementar los principios mejorados de eficacia de la ayuda identificados en la sección anterior, entre otros:

- a) el respeto a la apropiación y liderazgo del país socio en desarrollo;
- b) la alineación con las prioridades del país socio en desarrollo y la utilización de los sistemas locales;
- c) una mayor coordinación y armonización de los esfuerzos, respetando al mismo tiempo la diversidad e innovación;
- d) la gestión orientada a los resultados de forma dinámica e iterativa, y
- e) una mayor responsabilidad, enfatizando la responsabilización en sentido descendente, y la responsabilidad mutua en las relaciones donante-beneficiario entre OSC.^{vi}

14. Los donantes deberían tener como objetivo general el fortalecer de manera más sistemática la sociedad civil a nivel nacional, regional e internacional.

15. Los donantes, incluidas las OSC del Norte e internacionales, deberían identificar e implementar una serie de mecanismos de apoyo mejor coordinados y armonizados, entre otros, un apoyo de base o apoyo programático, el desarrollo de capacidades, una perspectiva

a largo plazo, mecanismos de financiamiento adaptados de distintos tipos y la armonización de los procedimientos de contratación, financiamiento y presentación de informes.

16. Por último, en la medida en que los donantes oficiales encauzan los fondos a través de OSC del Norte, deberían establecerse procedimientos y reglamentos para los donantes que permitan a esas OSC asumir sus responsabilidades respecto a la implementación de los principios y recomendaciones para la eficacia de la ayuda propuestos en este documento.

La cooperación de las OSC

La cuestión de la cooperación entre las OSC abarca los esfuerzos de las OSC en los países en desarrollo para organizarse localmente en redes, alianzas y organizaciones coordinadoras. Comprende también los esfuerzos de cooperación Norte-Sur, Sur-Sur o mundiales en los que OSC de distintos países colaboran entre sí a fin de facilitar la consecución de sus objetivos. Cada vez más, las OSC están poniendo en común sus esfuerzos, tanto a escala nacional como internacional. Mejorar la calidad de esas iniciativas de cooperación es responsabilidad sobre todo de las propias OSC. No obstante, los donantes y gobiernos pueden alentar ese tipo de empresas ofreciendo apoyo financiero y técnico.

Entre los desafíos que, según esas OSC y otros, merecen atención, aparte de las cuestiones de financiamiento de la ayuda

planteadas en la sección anterior, se destacan:

- la conveniencia de una mayor cooperación entre las OSC para mejorar su eficacia colectiva, y de que los donantes apoyen dicha cooperación;
- la conveniencia de una cooperación más equitativa y duradera entre OSC del Norte, internacionales y del Sur que conlleve una filosofía de empoderamiento, cooperación y participación a nivel local;
- la utilidad de una cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular entre OSC, y
- la responsabilidad de las OSC del Norte e internacionales de promover un diálogo inclusivo sobre las políticas que facilite a sus OSC de los países en desarrollo un espacio equitativo y adecuado para participar en el diálogo sobre políticas y los procesos de toma de decisiones.

Recomendaciones

17. Se sugieren las siguientes recomendaciones:

- i) las OSC deberían recibir apoyo en sus esfuerzos para coordinar su trabajo mediante organismos coordinadores, grupos de trabajo, redes o coaliciones, y
- j) las OSC del Norte y del Sur deberían trabajar juntas para definir las respectivas áreas en las que poseen una ventaja comparativa y un reparto adecuado del trabajo permitiendo a las OSC del Sur prosperar y fortalecer su lugar en la sociedad con el tiempo.

EL FUTURO: UN DIÁLOGO ENTRE LAS MÚLTIPLES PARTES INTERESADAS

A pesar de los importantes progresos realizados en el logro de una mejor comprensión e intercambio de esta comprensión entre los distintos grupos de partes interesadas, todavía queda mucho por hacer, tanto a nivel nacional como internacional.

Con anterioridad al FAN-3 se inició un diálogo entre las distintas partes interesadas sobre la sociedad civil y la eficacia de la ayuda en 35 países. Este diálogo ha sido relativamente fecundo en algunos países como Malí, Senegal, Sudáfrica y Tanzania, por nombrar sólo unos cuantos, mientras que en otros se encuentra en una fase incipiente. Es necesario proseguir con dichas discusiones a fin de adoptar las medidas colectivas que corresponda en los contextos de los distintos países.

Asimismo, los países, donantes y OSC que trabajan en cuestiones similares deben poder consultarse mutuamente y aprender los unos de los otros, a escala regional o internacional. Este proceso podría adoptar distintas formas. Por ejemplo, un conjunto de países que trabajan en legislación

habilitante podrían formar una comunidad de aprendizaje para comparar experiencias.

No obstante, el aprendizaje mutuo se producirá más probablemente en el contexto de un marco mundial de colaboración sobre la eficacia de las OSC. En este sentido, llamamos la atención de la comunidad de interesados sobre una ambiciosa iniciativa mundial que se propone establecer principios y directrices para la eficacia de las OSC en términos de desarrollo en los próximos dos años. Esta oportuna iniciativa fue puesta en marcha por las OSC en París a finales de junio de 2008, al término de un taller exploratorio en el que participaron 80 responsables de redes de OSC procedentes de todo el mundo, muchos de los cuales han participado también en el proceso del GAS-SC. Al ser la eficacia de las OSC el elemento central, las OSC consideran que esta iniciativa mundial debe ser dirigida por OSC, si bien reconocen también la importancia de facilitar y fomentar la participación de las distintas partes interesadas. Las modalidades detalladas se están elaborando por un Grupo de Facilitación Mundial de OSC integrado por 25 miembros que fue establecido por los presentes en la reunión de junio.

Recomendaciones

18. Se deberían iniciar o ampliar en todos los países un proceso permanente de consultas con las distintas partes interesadas sobre la eficacia de las OSC, con vistas a elaborar una perspectiva detallada e implementable de cómo podrían fortalecerse la sociedad civil y las OSC en sus distintos papeles como agentes de desarrollo, participación y responsabilidad.
19. Todas las partes interesadas, conjunta e individualmente, deberían poner a prueba buenas prácticas relativas a las distintas recomendaciones resultantes del trabajo del Grupo Asesor, y hacer un seguimiento de los progresos de dichas prácticas a fin de contribuir al proceso permanente de aprendizaje y diálogo.
20. Los Ministros reunidos en Accra deberían refrendar e impulsar el proceso de junio de 2008 dirigido por las OSC para el diálogo y concertación sobre los principios, directrices y buenas prácticas en materia de eficacia de las OSC en términos de desarrollo, que incluirá la participación de las distintas partes interesadas. Este proceso debería ser reconocido en la

Agenda de Acción de Accra y los donantes y gobiernos de los países en desarrollo deberían colaborar con las OSC para reconocer y examinar las responsabilidades que comparten todos los actores del desarrollo en el mejoramiento de la eficacia de las OSC en términos de desarrollo.

21. Por último, las OSC y su eficacia deberían formar parte integral de cualquier proceso y acuerdo sobre el desarrollo y la ayuda, después de Accra.

ⁱ Esta cifra incluye un importe oficial de 14.700 millones de \$ del CAD-OCDE. No obstante, sabemos por otras fuentes que esa cifra está subestimada. Si se tienen en cuenta otras fuentes, en particular las cifras para Estados Unidos de *The Index of Philanthropy, 2007*, se llega a una cifra más elevada que se sitúa entre los 20.000 y los 25.000 millones de \$ (correspondencia electrónica).

ⁱⁱ Correspondencia electrónica con la Secretaría del CAD-OCDE.

ⁱⁱⁱ Disponible en www.betteraid.org.

^{iv} En los países en desarrollo, la ayuda financiera gubernamental suele ser relativamente pobre, pero podría aumentar en un futuro a medida que surjan nuevos modelos de cooperación entre el gobierno y las OSC.

^v En estas relaciones de financiamiento suelen participar OSC del Norte como donantes y OSC del Sur como beneficiarias. No obstante, las relaciones de financiamiento entre OSC suelen involucrar también a OSC del Norte, del Sur o internacionales que se transfieren fondos entre sí, por ejemplo, con organizaciones regionales e internacionales de defensa de los derechos de las mujeres como beneficiarias y otras OSC como donantes.

^{vi} Incluimos aquí solamente las recomendaciones basadas en los principios mejorados de la Declaración de París. No obstante, reconocemos el interés de las propias OSC en participar en otros esfuerzos para elaborar directrices para la eficacia de las OSC en términos de desarrollo. No pretendemos adelantarnos a las conclusiones de esos esfuerzos ni sugerir que los principios de la Declaración de París (incluso mejorados) son los únicos que puedan tener pertinencia para la eficacia de las OSC como donantes, beneficiarios y canales de ayuda.



Disponible en formato electrónico
registrándose en
<http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>