

UNA MIRADA INTERNACIONAL

MARCOS DE RELACIÓN Y
FINANCIACIÓN ENTRE GOBIERNOS
Y ONG DE DESARROLLO



Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España

C/ Reina 17, 3º. 28004 Madrid

Tel: 91 521 09 55 / Fax: 91 521 38 43

coordinadora@coordinadoraongd.org

www.coordinadoraongd.org

La Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España es una asociación sin ánimo de lucro constituida en el año 1986 y formada por más de 100 organizaciones que buscan la acción conjunta y coordinada en la cooperación con los pueblos del Sur.

Autoría: *Graciela Rico Pérez* (Instituto Universitario Ortega y Gasset), *Ignacio Martínez Martínez* y *Pablo Martínez Osés* (Plataforma 2015 y más)

Coordinación de la publicación: Coordinadora de ONG para el Desarrollo (*Ana Arancibia, Cecilia Carballo de la Riva, Marco Gordillo, Chus González García y Cristina Linaje Hervás*)

La Coordinadora de ONG para el Desarrollo- España quiere agradecer el apoyo y aportaciones de las organizaciones implicadas a lo largo de todo el proceso.

Diseño gráfico y maquetación: *Ana Linares* www.pontella.es

Fecha de edición: *Junio de 2013*

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) con cargo al proyecto *Articulando discursos en torno a la nueva arquitectura del desarrollo* (a través de la convocatoria abierta y permanente de 2011). Su contenido es responsabilidad exclusiva de las personas autoras y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



Esta obra está distribuida bajo una licencia Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España (CC BY-NC-SA 3.0) disponible en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/>

Este Informe se puede descargar en: <http://www.coordinadoraongd.org>

ÍNDICE

Resumen ejecutivo.....	5
0. Introducción	8
1. Descripción y contextualización de la política de cooperación	11
a/ Variedad institucional en los sistemas y las políticas de cooperación. Algunas tendencias comunes en un ciclo de cambios	11
b/ Sobre la naturaleza de las organizaciones: ¿OSC u ONGD?	14
c/ Las ONGD en las políticas de cooperación: el reconocimiento estratégico	15
d/ Evolución y tendencias en el papel estratégico de las ONGD en las políticas de cooperación.....	16
2. Los marcos de relación entre los Gobiernos y las ONGD.....	19
a/ Las OSC-ONGD y la construcción de la política de cooperación	19
b/ Participación en la construcción de la política	21
c/ Mecanismos de participación	27
d/ Ámbitos del ciclo de la política en que se produce la participación	32
e/ Participación de las empresas en la política de cooperación	34
3. Los marcos de financiación	37
a/ Análisis sobre tendencias de canalización de AOD vía ONGD.....	37
b/ Funcionamiento de los esquemas de financiación	42
c/ Tendencias a la concentración de la financiación	48
4. La cooperación Sur-Sur y Triangular: un ámbito de relación entre Gobierno y sociedad civil a explorar	51
a/ Algunas aclaraciones respecto a la CSS	51
b/ Algunos rasgos relevantes de las relaciones entre gobierno y ONGD en la CSS	52
c/ La cooperación triangular: ¿hay espacio para las ONGD?	53
d/ Desafíos y oportunidades: ¿hacia la cooperación Sur-Norte?.....	53
5.- Conclusiones	54
Anexos	60
a) Referencias y fuentes documentales	60
b) Cuadros resumen del análisis por países	65

RESUMEN EJECUTIVO

Importantes transformaciones tanto en la agenda internacional de desarrollo como en el caso específico de la política española de cooperación configuran un escenario de cambios en el papel de los diferentes actores del sistema de cooperación, en el que las ONGD están ocupando un papel destacado. Tres son los ámbitos analizados en los que se expresa con claridad el papel estratégico de las ONGD y en los que se presentan algunas de estas transformaciones: el contexto y el marco institucional de las políticas de cooperación, los marcos de relación entre Gobiernos y ONGD, y los marcos de financiación diseñados para la participación de las ONGD en las políticas de cooperación.

En relación al primero de los ámbitos analizados, el contexto y el marco institucional de las políticas de cooperación, si bien es cierto que existe entre los diferentes países analizados una diversidad de modelos de cooperación, todos los sistemas de cooperación disponen de una estructura específica de cooperación, dentro de la cual se ha definido una unidad, sección o departamento para gestionar las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Con diseños institucionales y competencias variadas, todos los países incorporan este tipo de unidades en correspondencia con un reconocimiento general de la importancia que las OSC tienen como actores en la política de cooperación.

En términos generales todos los países disponen de documentos estratégicos, mecanismos y departamentos que configuran diferentes relaciones con el conjunto de sus OSC, que tratan de facilitar y regular las relaciones de su ciudadanía organizada con las respectivas políticas públicas. Aunque no todos los países desarrollan la misma apuesta estratégica ni ponen el acento en los mismos elementos, son varios los ámbitos en los que la mayoría de los países coincide al señalar como aquellos en los que reside el valor estratégico que las ONGD aportan a las políticas de cooperación: el fortalecimiento democrático, no necesariamente limitado a las políticas de cooperación, sino al conjunto de la práctica política; el fortalecimiento de la política de cooperación, ya sea a través de la definición de la política y el diálogo de políticas, del seguimiento y control de la política de cooperación, o de la implementación de esta; la contribución al cumplimiento de los objetivos de la política de cooperación, fundamentalmente a través del fortalecimiento del tejido asociativo y el capital social de los países socios, el cual constituye, junto al fortalecimiento institucional, una piedra angular. Además, la participación de las ONGD es reconocida ampliamente como una de las principales aportaciones para la contribución a la gobernanza global y es señalado el papel fundamental que juegan para la educación para el desarrollo y la movilización social.

Este reconocimiento, no obstante, contrasta con algunos de los elementos de contexto motivados por los mismos países que están configurando un escenario que limita el papel estratégico mencionado. Por una parte, el cada vez más evidente protagonismo del crecimiento económico en las agendas de desarrollo está repercutiendo en el propio paradigma de desarrollo y la configuración del mapa de actores de cooperación, en el que nuevos actores, especialmente las empresas privadas, asumen un papel más relevante. Por otra parte, aunque no se trata de una tendencia generalizada, los países en los que las ONGD han tenido mayor peso en la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), están disminuyendo su canalización a través de las mismas. Y, el tercer elemento del contexto que está motivando la pérdida

del papel estratégico, guarda relación con los recientes cambios en las tendencias de financiación de las ONGD, puesto que se observan importantes cambios que apuntan a una mayor concentración de la AOD de varios países en un menor número de ONGD y a una marcada influencia de la lógica de “value for money”. Tendencias que pueden limitar la heterogeneidad y riqueza del tejido asociativo, así como su contribución al fortalecimiento del tejido asociativo local.

En relación al segundo de los ámbitos abordados, los marcos de relación entre gobiernos y ONGD, el análisis realizado constata el reconocimiento por parte de los Gobiernos de la relevancia de la participación de las OSC en el conjunto del ciclo de la política de cooperación, en tanto que actores que pueden contribuir al fortalecimiento, la eficacia, la democratización y la transparencia de esta. Dicha participación se articula, por regla general, mediante dos vías potencialmente complementarias: a través de la interlocución, el diálogo y la negociación con los poderes públicos; y a través de acciones orientadas a generar conocimientos y movilización social para la transformación de las políticas de desarrollo y cooperación.

En algunos de los países se perciben, con mayor claridad, ciertos síntomas de cambio en las relaciones establecidas entre gobiernos y ONGD en el marco de las políticas de cooperación, que apuntan fundamentalmente en dos direcciones: el mayor protagonismo en el diálogo de las organizaciones de los países socios y de las redes internacionales de ONGD, frente a los esquemas tradicionales en los que el diálogo se apoyaba, casi en exclusividad, en las ONGD del país donante; y la transformación de las relaciones como resultado de la transición desde una lógica de apoyo a procesos y proyectos organizativos hacia otra basada en la atribución de resultados de desarrollo, marcadamente influidos por la denominada lógica del “value for money”, por una lógica de corto plazo y motivadas, en numerosas ocasiones, por criterios de eficiencia administrativa.

Por regla general, existen espacios de participación, diferenciados en función del grado de formalidad -formales e informales-, y de la naturaleza -sectorial u orientados al conjunto de la política-, así como de los actores que participan en ellos, organizaciones individuales y plataformas de representación del colectivo de ONGD y organizaciones de la sociedad civil. Todos los espacios -formales e informales, sectoriales e integrales, bilaterales y multilaterales- son considerados como relevantes y complementarios, necesarios por lo tanto para la construcción de un adecuado modelo de participación. La existencia de estos espacios, sin embargo, no garantiza un adecuado marco de diálogo entre Gobierno y ONGD. Varias son las limitaciones que lo impiden: la discontinuidad en el diálogo, generalmente producida por los cambios de gobierno; la vinculación del diálogo político al ciclo electoral; la mencionada lógica reactiva que se genera en el diálogo político en estos espacios; las dificultades de combinar la formalidad con la flexibilidad y la representatividad en el diálogo; la desvinculación, salvo contadas excepciones, del diálogo sobre políticas de cooperación respecto a otras políticas con elevado impacto en el desarrollo. En este sentido se han cuestionado en numerosas ocasiones estos espacios porque agotan el modelo de participación sin desarrollar todo el potencial de participación por parte de la sociedad civil. No obstante, una adecuada complementariedad de los diferentes espacios, así como la presencia en ellos de las plataformas de representación del colectivo de ONGD -favorecedora, además de la representatividad, de la diversidad y la transparencia- son elementos que favorecen notablemente la calidad del diálogo entre Gobierno y sociedad civil.

Sin embargo, la práctica habitual de la participación de las ONGD en las políticas de cooperación ha mostrado limitaciones como resultado, por un lado, de las deficiencias mencionadas relacionadas con la naturaleza de los espacios y mecanismos de participación y, por otro, debido a la existencia de un modelo de participación que, por regla general, responde a una lógica reactiva, en oposición a los elementos más críticos de una agenda previamente definida por el Gobierno. Como resultado, la participación de la sociedad civil en las políticas de la cooperación ve minimizada su capacidad de transformación de la agenda gubernamental y, en ocasiones, reducida, de manera no intencionada, a su legitimación.

En ocasiones, por el contrario, esta participación de tipo reactivo ha servido para construir consensos básicos y consolidar conquistas fundamentales desde la lógica del desarrollo en el marco de las políticas de cooperación: el respeto y el reconocimiento de las OSC como actor de desarrollo, la orientación del

instrumento de financiación a la lucha contra la pobreza, y la incorporación del enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo.

En relación al tercer ámbito de análisis, los marcos de financiación a las ONGD, son también varios los cambios y las tendencias registradas. Un primer elemento que se constata es la canalización, por parte todos los socios del CAD, de AOD a través de las OSC. Concretamente cinco países -Irlanda, Países Bajos, EEUU, Noruega y Luxemburgo- canalizaron en 2011 una AOD bilateral superior al 20%, nueve países -Suecia, España, Dinamarca, Canadá, Nueva Zelanda, Finlandia, Bélgica, Reino Unido, Australia-, además de las instituciones de la Unión Europea, canalizaron a través de las OSC entre el 10 y el 20% de su AOD bilateral y ocho países -Alemania, Austria, Italia, Japón, Portugal, Corea, Francia y Grecia-.

Más allá de esta constatación se observa, en segundo lugar, una tendencia que indica que cada vez más países canalizan un porcentaje medio o alto (entre el 10 y el 20%) de su AOD a través de OSC. Esto implica que algunos de los países que mayor porcentaje de AOD canalizan por esta vía (concretamente tres países) lo están reduciendo, al tiempo que la mayoría de los países o se mantienen estables en torno a estos niveles o están incrementando la AOD canalizada vía OSC hasta situarse entre los porcentajes indicados.

Por lo que se refiere a los mecanismos de financiación todos los países analizados tienen establecidos mecanismos específicos para financiar a las ONGD. Sin embargo, hay una gran heterogeneidad entre los diferentes países, determinada por varios factores. Bien por el tamaño de los esquemas de financiación: generalmente “conviven” grandes esquemas de financiación, de carácter plurianual -apoyados en mayor o menor medida en marcos de confianza- con esquemas más pequeños, generalmente más finalistas y de menor duración y dotación presupuestaria. Bien por el peso relativo otorgado a cada modalidad de financiación: algunos países conceden mayor relevancia a los esquemas grandes, pero no se trata de una opción extendida al conjunto de los países. Bien por los criterios de elegibilidad: los criterios son diferentes entre países, aunque se observa una tendencia a la generación de alianzas entre ONGD y alianzas multiactor.

No obstante, dicha heterogeneidad no puede ocultar, en tercer lugar, la existencia de algunas tendencias en mayor o menor medida convergentes. Dos son las que se observan de manera más clara: la tendencia a la concentración y la generación de incentivos para la formación de alianzas en la concurrencia a las convocatorias de financiación; y un creciente peso en las modalidades de financiación de la lógica “value for money”, en la que la atribución de resultados de desarrollo definidos desde las prioridades administrativas del donante cobran renovada importancia. Se trata de tendencias, estas últimas, que indican transformaciones que responden a motivaciones más vinculadas con las cambiantes necesidades del donante -eficiencia administrativa y necesidad de presentar resultados- en un contexto de crisis, que con la búsqueda de impacto en desarrollo y la transformación social. Se trata de tendencias, asimismo, que pueden transformar el papel estratégico de las ONGD al debilitar la riqueza del tejido asociativo y orientar de manera principal el papel de las organizaciones hacia los ámbitos de gestión de las políticas de cooperación.

Junto a los tres ámbitos analizados se aborda en el estudio un breve análisis sobre la cooperación Sur-Sur y triangular en el que se identifican algunos rasgos que configuran, dentro de estas modalidades, sistemas de cooperación en los que las OSC hasta la fecha han tenido, salvo en la experiencia brasileña, poco espacio. Sin embargo, este tipo de cooperación se asienta fundamentalmente en la propia experiencia de desarrollo vivida por los distintos países que participan de ella, y en esos procesos la sociedad civil organizada ha sido una pieza fundamental. Por ello, la CSS y triangular puede ser una oportunidad para transformar las relaciones entre ONGD del Norte y del Sur, a menudo instrumentales en el marco de la cooperación N-S y la lógica de la cadena de la ayuda y, puede ser un ser un espacio de aprendizaje para las organizaciones del Norte.

0.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años el sistema de cooperación internacional y la agenda internacional de desarrollo han mostrado notables evoluciones que están generando una nueva configuración de los mismos. Varios son los aspectos en los que se aprecian cambios sustanciales que, en muchos casos, impiden analizar y comprender el sistema internacional de ayuda y a sus actores mediante esquemas anteriores, porque han quedado seriamente limitados en su capacidad explicativa. Esta evolución del mundo de la cooperación internacional para el desarrollo se entrecruza con un complicado contexto español para la política de desarrollo, determinado en gran parte por la reducción del gasto público como medida predilecta para reducir el agujero fiscal que ha generado la crisis financiera internacional y la exposición a la misma del sistema bancario español. Ambas dinámicas, la internacional y la nacional, están sirviendo, como contexto y/o como justificación, para cierta reconfiguración de los diferentes actores del sistema de cooperación respecto de los hitos que habían constituido el centro de sus demandas y sus acuerdos en los últimos años.

En este contexto de cambios es especialmente relevante la capacidad de los gobiernos en los países donantes para articular sus respuestas mediante marcos de relación claros y estratégicos con los actores de la sociedad civil, tanto en lo que se refiere a la participación de los mismos en el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo, como en lo que se refiere a su fortalecimiento como expresiones democráticas de ciudadanía comprometida con los desafíos del desarrollo internacional.

El estudio llevado a cabo tiene por objetivo identificar y analizar los marcos de relación existentes en el contexto europeo para, a partir de dicho análisis, enriquecer las propuestas y demandas de la Coordinadora de ONGD-España y el conjunto del Tercer Sector en su ejercicio de seguimiento e interlocución para la definición y mejora de la política de trabajo de la Cooperación Española con las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Específicamente, el estudio trata de realizar un análisis de utilidad para el fortalecimiento de las capacidades de las ONGD en la definición y negociación de los marcos de relación y financiación establecidos con el Gobierno, para el aprovechamiento de sus potencialidades y el consiguiente fortalecimiento de la cooperación española. Asimismo, el estudio recoge aprendizajes y experiencias que pueden servir como insumo para la elaboración de propuestas y recomendaciones por parte de la Coordinadora de ONGD en su relación con el Gobierno.

La investigación se inició a finales del mes de enero de 2013 y se ha finalizado a finales de mayo, período que ha supuesto un límite al estudio, puesto que la corta duración no ha permitido que se puedan profundizar toda una serie de hallazgos y temas complementarios que han ido identificándose como relevantes a la hora de configurar los marcos de relación entre los gobiernos y las OSC. Sin embargo, dichos elementos se han dejado identificados en el presente estudio. Asimismo, durante el estudio se han puesto de manifiesto otros elementos que han limitado su alcance, tales como la heterogeneidad de



modelos de relaciones identificados en los países analizados, lo que ha dificultado el análisis comparativo. Asimismo, la naturaleza del objeto de análisis de la investigación -las relaciones entre el Gobierno y la sociedad civil-, ha limitado la disponibilidad de los informantes clave en algunos países, lo que ha dificultado en algunos casos poder contrastar las tendencias que se habían observado en el análisis documental.

Metodológicamente la investigación se ha construido sobre dos lógicas, la revisión documental preliminar y en mayor profundidad en los países analizados, y la información generada a través del trabajo de campo, basado en entrevistas en profundidad a informantes clave de organizaciones y plataformas de OSC europeas.

En un primer momento, se llevó a cabo una revisión bibliográfica y documental exploratoria sobre el tema a analizar, con el doble objetivo de ajustar las preguntas de investigación, así como para delimitar el objeto de estudio -el listado final de países a analizar y las categorías de análisis aplicadas al estudio de los países seleccionados-. A partir de este primer ejercicio exploratorio el análisis se centró sobre una serie de países, seleccionados a partir de diferentes criterios, entre los que destacan la disponibilidad de información, la existencia de una elevada canalización de AOD a través de organizaciones de la sociedad civil, o la existencia de una tradición de participación de la sociedad civil en la vida política y, concretamente, en la política de cooperación para el desarrollo. Los países identificados para el análisis a partir de estos criterios fueron Reino Unido, Holanda, Dinamarca, Finlandia, Suecia, Francia y Noruega. Conviene aclarar que el análisis realizado no se centra con el mismo grado de profundidad en todos los países para todos los ejes de análisis, sino que, a partir del primer ejercicio de revisión bibliográfica, y por razones de pertinencia, se ha orientado el análisis de cada una de las categorías que componen la investigación a una serie de países concretos, en los que la categoría analizada tenía una dimensión más relevante.

Además, el análisis incluye también el caso de la Unión Europea (UE). Es importante aclarar que, aunque se trata de un actor de distinta naturaleza a los países y que por lo tanto en algunos elementos es difícilmente comparable, su inclusión en el análisis tenía especial interés tanto por el importante papel de la Unión Europea en el conjunto de la política de desarrollo de los actores europeos, como por el importante efecto normativo que tiene este actor en los Estados miembros. Desde este último punto de vista, si bien es cierto que el análisis de las relaciones entre las instituciones europeas y las OSC puede tener un efecto distorsionador en un análisis comparado, es importante destacar el efecto que estas prácticas puede ejercer en la definición de las prácticas entre los diferentes Estados miembro y las OSC de sus respectivos países.

A partir de dicho análisis se propuso una matriz con las cuestiones clave a investigar, tanto para los marcos de relación, como para los marcos de financiación que fueron la hoja de ruta para la fase final de la investigación, la realización del trabajo de campo y el análisis de la información primaria, cuyos resultados quedan contenidos en este Informe. El trabajo de campo consistió en la realización de siete entrevistas en profundidad a diferentes representantes de ONGD y redes de ONGD europeas, así como a una representante de la cooperación Española. Asimismo, el trabajo de investigación se alimentó de las discusiones mantenidas a lo largo del proceso con representantes de la Coordinadora de ONGD-España.

El presente documento ofrece un análisis interpretativo de los diferentes hallazgos obtenidos durante toda la investigación, tanto por lo que respecta a la evolución de los contextos de los diferentes países para comprender su evolución en cooperación para el desarrollo, como en los marcos de relación entre los gobiernos y las ONGDs para su participación en la arena política y las principales tendencias en el marco de la financiación.

Los principales hallazgos y reflexiones se estructuran a partir de tres ejes relacionados con los ámbitos de relación y financiación entre las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos de los países analizados, así como con algunos aspectos contextuales más generales, pero relevantes para la definición de los ámbitos de relación y financiación: el primero de ellos aborda la descripción y contextualización de la política de cooperación en el sistema internacional y específicamente su evolución en los países priorizados en el estudio y el modelo de sociedad civil contemplado en los marcos de relación y

financiación; el segundo, se centra en los marcos de relación entre gobiernos y ONGD y sus principales tendencias; y el tercero analiza los marcos de financiación disponibles para las ONGD y sus principales tendencias.

En estos tres ejes de análisis la información no se presenta por países, sino que ha sido consolidada en tendencias siempre que estas se han presentado en la realidad. En aquellos casos en los que se han identificados diferentes opciones entre países, estas son reflejadas en el texto.

Junto al análisis descrito, el estudio incluye un breve estudio de la cooperación Sur-Sur y triangular, presentado como un breve análisis exploratorio, en el que se abordan algunas de las potencialidades y desafíos que tienen estas modalidades de cooperación para las ONGD, el marco de su inserción estratégica en las políticas de cooperación.

El documento trata de ofrecer asimismo respuestas y recomendaciones pertinentes para el caso español, partiendo del análisis de las prácticas y las tendencias dominantes en los países analizados, así como de los principales riesgos y desafíos identificados en el análisis.

1.

DESCRIPCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN

El conjunto de políticas públicas de cooperación analizadas presentan orígenes, características y recorridos específicos explicables desde la propia evolución histórica de cada país, aunque no obstante pueden considerarse algunas transformaciones comunes inspiradas en los debates y recomendaciones internacionales, principalmente los emanados de las instituciones que comprenden el sistema internacional de ayuda con el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) a la cabeza. Cada país parece haber tratado de responder a las demandas y propuestas internacionalmente aceptadas sobre su política de cooperación realizando cambios en su política, que a lo largo del tiempo, ha afectado a su institucionalidad, a sus principales objetivos, a la búsqueda de mejor adecuación instrumental y a la relación con los principales actores sociales que son parte de la política en cuestión.

Dicho de otra forma, aunque los sistemas de cooperación nacionales pueden ser analizados desde una óptica estrictamente doméstica como de hecho suelen hacerlo numerosos estudios, su evolución a lo largo del tiempo responde también a requerimientos, tendencias y recomendaciones emanadas del contexto internacional que constituyen una especie de principios que guían gran parte de los cambios que muestran las políticas. El presente análisis, a partir de numerosas referencias de estudios que han abordado nacionalmente la evolución de sus sistemas y políticas de cooperación, así como de información primaria, trata de identificar, explorar y analizar las principales tendencias generales, cuando existan, sobre los diferentes ejes de análisis. El análisis muestra que las tendencias no son en todos los casos generalizadas, por lo que en algunos elementos el análisis tratará de dar cuenta de los principales hitos y respuestas que cada sistema ha ofrecido o está ofreciendo, a los principios generales que marcan la evolución de la agenda internacional de cooperación y desarrollo.

a. Variedad institucional en los sistemas y las políticas de cooperación: algunas tendencias comunes en un ciclo de cambios

En términos generales la política de cooperación de los países analizados se originó en la década de los años sesenta en la que ya se encuentran algunas experiencias de relación y de financiación pública dirigida a OSC. Holanda, Francia, Italia y Noruega así lo expresan en sus propios documentos de política, aunque es con posterioridad cuando cada uno de los sistemas articula jurídicamente el rol, la participa-

ción y los esquemas de colaboración de los actores sociales con la política pública. La mayoría aprueban leyes en la década de los setenta aunque algunos no lo hacen hasta finales de la década siguiente (p.e. Italia en 1987). En el caso de la UE estas relaciones en el marco de la política de cooperación internacional no se establecen hasta el año 1976. El caso español, aunque es particular por su posterior transición democrática y apertura exterior, también cuenta con algunas acciones compartidas entre organizaciones -católicas exclusivamente- y gobierno desde la década de los años sesenta, aunque no es hasta mediados de los años ochenta que se establece la institucionalidad origen de la actual y cierta formalidad en las relaciones.

A mediados de los años noventa todos los sistemas de cooperación cuentan con estructuras institucionales y esquemas de relación jurídicamente desarrollados con los actores sociales y particularmente con las OSC. No obstante, la institucionalidad básica de la política presenta notables variaciones, puesto que sólo algunos países optan por conceder rango ministerial propio a la política de cooperación (Holanda, Francia, Reino Unido¹) mientras que la mayoría consideran a la política insertada en el ámbito de la política exterior, al menos desde el punto de vista de los principios rectores de la misma. Esto no evita que los departamentos de economía de la mayoría de los sistemas sean responsables de una parte relativamente importante de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) distribuida, que puede alcanzar hasta el 70% de la AOD gestionada por el Ministerio de Economía como es el caso de Italia en 2011².

En definitiva, la gran variedad de diseños institucionales que muestra esta política en los países analizados podría establecerse a lo largo de un continuo de opciones, que van desde la opción británica por el Department for International Development (DFID) que integra al conjunto de políticas de desarrollo internacional con rango de Secretaría de Estado³ y plena autonomía política y funcional, pasando por la mayoría de los casos que integran la política de cooperación en el conjunto de la acción exterior aunque otorgándole pesos y rangos muy distintos a la política de cooperación. Así, entre los países que mayor rango político conceden a la política de cooperación se encuentran Noruega, que aunque supeditado en la mayoría de sus funciones al Ministro de Asuntos Exteriores cuenta con un Ministro de Desarrollo Internacional. El Ministerio de Asuntos Exteriores dirige e integra los tres principales organismos que gestionan la política de AOD, la Agencia de cooperación -NORAD-, los cuerpos de paz -FK Norway- y la institución financiera para el desarrollo -Norfund-. Un caso similar presenta el Ministerio de Asuntos Exteriores finlandés, que cuenta junto a él con dos ministros más, el de Asuntos Europeos y Comercio exterior y el Ministro de Desarrollo Internacional que cuenta con un Departamento de Desarrollo Internacional que integra las funciones respecto de la política de desarrollo -incluidas las de cooperación-. En esta dirección parece haber evolucionado recientemente el modelo institucional francés, que ha creado en 2012 un Ministro delegado a cargo del Desarrollo y la cooperación, que dirige el conjunto de la política a partir de un diseño institucional anterior centrado desde 2004 en la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) que concentra parte de su capacidad operativa en materia de ayuda, el 55,5% del total de AOD en 2011, integrando en el Grupo AFD incluso la Institución Financiera de Desarrollo PROPARCO. Esta amplia reforma institucional que no oculta la intención de proporcionar mayor coherencia al conjunto de políticas de desarrollo se inició en 2009, bajo otro gobierno de signo político diferente al actual, cuando se creó la Dirección de Mundialización, Desarrollo y Alianzas con competencias en el ámbito multilateral y de la Coherencia de Políticas.

Capítulo aparte por su particular diseño institucional supone la UE cuyas tres principales instituciones, Comisión, Consejo y Parlamento, tienen diferentes funciones en materia de políticas de Desarrollo. Desde el ámbito del ejecutivo, recientemente a raíz del Tratado de Lisboa se ha concentrado gran parte de su operativa en materia de cooperación para el desarrollo en la Dirección General de Desarrollo-EuropeAid que se creó en enero de 2011 a partir de la unión de la antigua Dirección General para asuntos con los países ACP y la Oficina EuropeAid. De esta forma la UE trata de integrar las políticas de desarrollo

1 En los dos primeros casos el Ministerio de Cooperación ha desaparecido (Francia en 1998 y Holanda en 2010) asumiéndose sus competencias por estructuras basadas en varios departamentos de la administración.

2 Es cierto que se trata de un caso algo particular, puesto que se encuentra inmerso en un profundo intento de reforma de la institucionalidad de la política, constantemente alterado, modificado y aplazado por las sucesivas crisis de gobierno italianas. A finales de 2011 el gobierno de Monti creó el Ministerio de Cooperación Internacional pero se trata de un ministerio sin cartera ni presupuesto, sólo con funciones de coordinación.

3 Equivalente al de Ministerio en el ordenamiento español.

con las políticas de ayuda, concentrando a su vez gran parte de los instrumentos y mecanismos disponibles para la ejecución de la misma.

Por otra parte, todos los sistemas de cooperación disponen de unidades, secciones o departamentos para gestionar las relaciones con las OSC. Con diseños institucionales y competencias variadas, lo cierto es que todos los países incorporan este tipo de unidades en correspondencia con un reconocimiento general de la importancia que las OSC tienen como actores en la política de cooperación. La narrativa predominante durante las últimas décadas al respecto así lo recoge, aunque examinando los datos y las prácticas, como se propone este análisis, pueden advertirse diferentes concepciones de la relación entre gobiernos y OSC en el marco de la política pública de desarrollo. Existen en la mayoría de países documentos de política que recogen las estrategias de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Se observa que el criterio general que siguen todos los aparatos institucionales a la hora de establecer y dotar sus respectivas unidades administrativas dedicadas al trabajo con las OSC es predominantemente técnico. Todas ellas son responsables de gestionar el marco de financiación canalizada vía OSC sea este cual sea. Por ello sus principales tareas tienen que ver con garantizar los mecanismos establecidos para la concesión y otorgamiento de financiación destinada al trabajo de las OSC. En países tales como Reino Unido, Noruega o Finlandia existen unidades de la Administración específicamente orientadas al diálogo político que, en algunos casos, son las mismas unidades que gestionan la financiación y en la mayoría aparecen completamente separadas. Estas diferencias tienen más relación con el diseño institucional propio de cada país que con otras cuestiones, pero no dejan de reflejar el reconocimiento en mayor o menor grado de las principales funciones por las que tradicionalmente las OSC han sido consideradas actores importantes de la política: por sus funciones de participación en la construcción de la política pública (cabildo, lobby, advocacy, elaboración de análisis y recomendaciones de política, convocatoria y movilización social, comunicación pública y sensibilización ciudadana, etc...) y por su capacidad de realizar acciones de desarrollo en el Sur. Tal vez el país que muestra una tradición más consolidada en este sentido sea Noruega, donde existe una larga tradición de relaciones con un fortalecido sector de OSC con un modelo bien desarrollado donde se considera un indicador de fortalecimiento democrático y una buena apuesta por el desarrollo el hecho de que existan organizaciones que reciben dinero público para realizar sus actividades, sean estas de plena cooperación con el gobierno o bien constituyan críticas a las políticas desarrolladas por el mismo. También Dinamarca recoge explícitamente esta idea en su Estrategia de Sociedad Civil, en la que expresa las dificultades que implica la relación con la sociedad civil, puesto que en ocasiones será de cooperación y en otras irá en "dirección antagonista". Pero es precisamente esta tensión, afirma el documento, la que fortalece la acción del gobierno y la propia democracia⁴. En términos generales este tipo de afirmaciones son comunes en los documentos de política y en las estrategias específicas dedicadas a las relaciones con las OSC. En ellas, la vinculación entre fortalecimiento de las OSC y fortalecimiento de la democracia y el buen gobierno es una constante. Y sin embargo, bajo estas afirmaciones de principios generales comunes se observan diferentes prácticas y mecanismos que, como tratará de evidenciarse a lo largo de este informe, configuran una realidad bastante más diversa y por lo tanto difícil de generalizar. Los capítulos dedicados al análisis de los marcos de relación y financiación, no obstante, tratarán de desarrollar y profundizar en estos principios generales y las prácticas y mecanismos a los que dan lugar.

4 The civil society strategy. Strategy for danish support to civil society in developing countries (2008), p.27.

b. Sobre la naturaleza de las organizaciones: ¿OSC u ONGD?

En términos generales todos los países disponen de documentos estratégicos, mecanismos y departamentos que configuran diferentes relaciones con el conjunto de sus OSC, que tratan de facilitar y regular las relaciones de su ciudadanía organizada con las respectivas políticas públicas. La diferenciación entre ONGD y el resto de OSC no es en absoluto una variable claramente constatable en el conjunto de países, sino que se ha concretado de diferente forma en cada país. A ello sin duda han influido diversos factores que difícilmente pueden ser extrapolados, puesto que se trata de factores referidos a cuestiones tan variadas que van desde la lingüística propia de cada idioma, el grado de aceptación del término ONGD por parte de actores públicos como los medios de comunicación o las institucionales públicas, o la propia evolución del conjunto de organizaciones sociales en su creciente preocupación por las cuestiones internacionales primero y globales después. Así, en cada país el propio término ONGD presenta connotaciones diferentes, sirviendo como referencia en algunos países al conjunto de OSC más grandes y profesionalizadas, como es el caso holandés, en otros al conjunto de OSC que tienen un alto grado de especialización y de conocimiento en cuestiones referidas a las relaciones internacionales y a la economía política internacional⁵, y en otros, como en el caso de España, se refiere a lo que pretende ser un sector específico dentro de las OSC que tienen por objeto explícito la cooperación internacional para el desarrollo⁶.

En cualquiera de los casos, lo cierto es que todas las ONGD comparten con otras OSC gran parte del aparato jurídico que les proporciona reconocimiento y capacidad legal para funcionar en sus respectivos ordenamientos, al tiempo que cuentan también con algunos mecanismos comunes que determinan sus marcos de relación y de financiación. Teniendo en cuenta las dificultades mencionadas para acotar de forma estricta la diferenciación entre ONGD y OSC de manera equiparable para todos los países analizados, es preciso explicitar que, de cara a la realización de este estudio, tanto las consultas documentales como el trabajo de campo ha tenido por objeto el conjunto de OSC que participan activamente en las políticas de desarrollo internacional, y que en adelante denominaremos de forma general como ONGD.

Por otro lado también es preciso señalar que se aprecia de forma bastante clara cómo las ONGD han sido en cierto modo “pioneras” en su labor de incidencia sobre el conjunto de políticas públicas con impacto en desarrollo, es decir, más allá de las políticas de ayuda. Cuestiones de carácter estructural como la deuda, el comercio o la fiscalidad han servido de “puerta de entrada” para la incidencia desde un enfoque más relacionado con la idea de Coherencia de Políticas Públicas, que iniciaron las organizaciones centradas en la cooperación y el desarrollo internacional y que, en cierto modo, el resto de OSC han ido asumiendo con posterioridad. De forma mucho más evidente en el entorno europeo tras el inicio y la evolución de la crisis financiera en los últimos años⁷.

En Holanda, aunque la diferenciación es bastante clara, también las ONGD son las que tradicionalmente han liderado la participación social en la política de cooperación. Este escenario, no obstante, ha cambiado de manera sustancial en los últimos años, en los que se ha producido una creciente incorporación de otras organizaciones con menor grado de especialización en cooperación internacional. Es el llamado “cuarto pilar” o “philantral channel” (Kinsbergen & Schulpen 2010, 2011) (el sector de las ONGD es denominado el “civilateral sector”). Este sector de la sociedad civil está caracterizado por una amplia diversidad, y se caracteriza por un creciente interés por la cooperación internacional. Dentro de este amplio grupo se puede distinguir entre organizaciones para las que la cooperación internacional no es la actividad prioritaria -aquí destacan tres grupos diferenciados: servicios semigubernamentales (policía, bomberos...); organizaciones sociales sin ánimo de lucro (escuelas, hospitales, organizaciones

5 Nos referimos a la creciente especialización de algunas organizaciones en cuestiones como la Deuda Externa, las Relaciones Comerciales y el análisis de las consecuencias de los Tratados de Libre Comercio, o asuntos relacionados con las inversiones, la fiscalidad internacional o la integración regional como estrategia de desarrollo.

6 En las clasificaciones publicadas por el Ministerio del Interior, se incluye el rango “Asociaciones de Solidaridad Internacional u ONG” entre más de una decena de rangos. No es una clasificación exhaustiva puesto que en realidad hay ONGD que podrían considerarse dentro de otros rangos de dicha clasificación como “Asociaciones de Derechos Humanos”.

7 Un ejemplo de ello puede observarse en la iniciativa impulsada por diferentes organizaciones denominada Cross European network. Para más detalle véase <http://euroad.org/3868/>

de inmigrantes, sindicatos); organizaciones con ánimo de lucro (bancos, compañías...)- y aquellas para las que sí lo es (Hoebink y Schulpen).

c. Las ONGD en las políticas de cooperación: el reconocimiento estratégico

Uno de los elementos relevantes en el presente estudio es el reconocimiento del papel que las ONGD han tenido en los sistemas de cooperación. Para ello se desarrolla en los siguientes capítulos un análisis de los marcos de relación y financiación establecidos entre el Gobierno y las ONGD en diferentes países. En este epígrafe, y para enmarcar el posterior análisis, se pretende, como paso previo reflejar el reconocimiento estratégico de la existencia y participación de las ONGD en las políticas de cooperación y en los procesos de desarrollo. Se trata de una reflexión estratégica que, en mayor o menor medida, ha sido desarrollada por una buena parte de los países con mayor tradición en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

Lo cierto es que, a pesar de ello, no todos los sistemas de cooperación analizados en este estudio han plasmado su apuesta estratégica en la relación con las OSC en un documento de política dedicado específicamente a ello. Dinamarca, Reino Unido y Holanda sí lo han hecho, al tiempo que otros países, como Noruega, Francia, Italia o Alemania han desarrollado este planteamiento de manera incorporada a los documentos estratégicos de carácter general.

Aunque no todos los países desarrollan la misma apuesta estratégica ni ponen el acento en los mismos elementos, un análisis conjunto del marco estratégico desarrollado en los países analizados conduce a resaltar fundamentalmente varios ámbitos por los que el papel de las ONGD es estratégico en las políticas de cooperación:

- › **Fortalecimiento democrático:** algún país analizado, como el caso inglés, incorpora la reflexión sobre el papel de la sociedad civil en las políticas de cooperación en un contexto más amplio relacionado con la concepción, enraizada en una profunda cultura democrática, de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad civil. Relaciones que, independientemente de que en ocasiones estén caracterizadas por la colaboración, y en otras por el conflicto, tienen como resultado un fortalecimiento de la democracia como resultado del proceso de participación crítica en la definición y gestión de las políticas públicas.
- › **Fortalecimiento de la política de cooperación:** se trata, seguramente, del elemento más ampliamente reconocido en el conjunto de los marcos estratégicos analizados. La participación de la sociedad civil en la política de cooperación, fundamentalmente a través de las ONGD, fortalece a la propia política de diferentes maneras, en función de los ámbitos en los que se articule dicha participación. En este sentido son tres, mayoritariamente, los ámbitos en los que se produce el reconocimiento estratégico de esta participación: en la definición de la política y el diálogo de políticas por un lado, en el seguimiento y control de la política por otro y, por último, en la implementación de la política⁸.
- › **Contribución al cumplimiento de los objetivos de la política de cooperación:** Son mayoría los países que consideran como uno de los objetivos de su política de cooperación el fortalecimiento democrático y la gobernabilidad en los países socios. En esta línea, el fortalecimiento del tejido asociativo y el capital social de los países socios constituye, junto al fortalecimiento institucional, una piedra angular. La participación de las ONGD es reconocida ampliamente como una de las principales aportaciones para el logro de este objetivo.

⁸ El desarrollo en mayor profundidad sobre cómo la participación en estos ámbitos fortalece la política se desarrolla en los dos siguientes capítulos. En este caso se trata únicamente de apuntar cómo estos ámbitos son recogidos como elementos estratégicos en los documentos de política de cooperación de los diferentes países.

- › **Contribución a la gobernanza global:** El fortalecimiento de la sociedad civil global, basada en la articulación, las alianzas internacionales y el trabajo en red como contribución a la gobernanza global, con la participación como eje del funcionamiento democrático. Si bien es cierto que este argumento no está recogido en los documentos estratégicos de los países, sí constituye una seña de identidad en la apuesta de la Unión Europea en su relación con la sociedad civil europea articulada, como queda reflejado en la Comunicación de 2012 sobre el papel de las OSC en los procesos de desarrollo⁹.
- › **Educación para el Desarrollo y Movilización social:** la gran mayoría de las organizaciones tienen atribuido un rol estratégico a la hora de generar conocimiento en la ciudadanía y movilizarla para alentar los cambios en las políticas y el sistema. Este rol, que podría considerarse incluido en el anteriormente descrito como fortalecimiento democrático, constituye un ámbito muy específico de las ONGD, que ya desde los años ochenta comenzaron a comprender que era imprescindible dirigir acciones de educación y sensibilización a los y las habitantes de sus propios países para generar mayor conciencia y capacidades para generar transformaciones.

No todos los países, como se indicó, abordan todos los elementos con el mismo grado de consideración. Se trata, no obstante, de elementos que de manera agregada bien pudieran configurar un planteamiento sólido, coherente de modo que desarrolle todo el potencial que las ONGD pueden aportar a las políticas de cooperación. Es el caso de varios de los países analizados, como Dinamarca, Suecia, Noruega, Holanda, Reino Unido o Finlandia.

En resumen, se puede afirmar que el conjunto de los sistemas de cooperación analizados reconocen un papel estratégico para las ONGD, aunque lo hacen con diferente grado de profundidad e integralidad.

d. Evolución y tendencias en el papel estratégico de las ONGD en las políticas de cooperación

El marco normativo existente en la mayoría de los países apunta con claridad hacia el hecho de que las ONGD han sido, son y, con probabilidad, seguirán siendo, en términos generales, actores relevantes en las políticas de cooperación. Parece este un hecho que no está en discusión en el discurso oficial y el marco normativo de la mayoría de los países con mayor tradición de cooperación internacional para el desarrollo.

En términos generales pueden apreciarse algunos elementos comunes en los discursos y las narrativas que predominan en el ámbito del sistema internacional de ayuda que sugieren que estamos en un momento de importantes redefiniciones de varios aspectos esenciales del propio sistema. Seguramente la más relevante está relacionada con el propio concepto de desarrollo planteado por la agenda internacional de desarrollo, y las tendencias observadas, especialmente a raíz de la Agenda para el Cambio de la Unión Europea y de la declaración final de IV Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda, celebrado en Busan a finales de 2011. En ambos casos parece hacerse una apuesta por una agenda de desarrollo que vuelve a situar al crecimiento económico como el principal objetivo para generar un contexto favorable al desarrollo. Así pues, como resultado de esta modificación, destacan los cambios relativos a la consideración estratégica de los actores tradicionales del sistema, a los que se les demandan algunas adaptaciones que bien pudieran ir en detrimento del papel estratégico que se les había reconocido con anterioridad. Es difícil considerar estos movimientos como tendencias consolidadas aunque sí son apreciables algunos elementos, argumentos y nuevas prácticas que configuran el contexto en el que se debaten actualmente las relaciones entre los diferentes actores de la cooperación, particularmente las que se establecen entre gobiernos y ONGD.

9 COMISION EUROPEA, The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations. COM (2012) 492 final.

La primera de ellas, como se abordará en el siguiente capítulo, es la aparición de otros actores, fundamentalmente del sector privado lucrativo. Si bien es cierto que no hay una necesaria correspondencia entre el creciente protagonismo de los actores privados y la pérdida de peso de las ONGD en la política de cooperación, esta sí se está produciendo, especialmente en algunos países, como es el caso holandés. En esta nueva configuración las ONGD, y los principios que las motivan, se ven, especialmente en algunos países, significativamente desdibujadas. El aumento de fundaciones -u otras entidades constituidas jurídicamente sin ánimo de lucro- propiedad de grandes empresas es un fenómeno que contribuye sin duda a generar confusión respecto de cuáles son las especificidades del sector en su constitución y en último término en sus propósitos.

La segunda de ellas, que será desarrollada en el capítulo dedicado a la financiación, tiene que ver con las transformaciones observadas en los sistemas de financiación de diferentes cooperaciones. Transformaciones que apuntan a una mayor concentración de la financiación y a una lógica de eficiencia expresada a menudo con la expresión “value for money”, cuya lógica se asienta en la necesidad de contrastar los resultados de las acciones de cooperación, como si de estos resultados a corto plazo pudiera derivarse su eficacia y exclusivamente de ésta su legitimidad. Así pues, el papel de las ONGD se ve transformado por la existencia de modalidades de financiación diseñadas a partir de argumentos relacionados con un concepto de eficacia económica, vinculado por un lado con las necesidades y capacidades administrativas en la gestión de la cooperación, tanto de los países donantes como de los socios y, por otro, con la búsqueda de resultados de desarrollo medibles y verificables a corto plazo. Todo ello parece indicar la vuelta, a pesar del lenguaje renovado, a planteamientos que no siempre están adecuadamente adaptados a la lógica temporal y las dinámicas que los procesos de desarrollo demandan.

El impacto que esto puede tener en el papel de las ONGD como actores de la política está por ver, aunque parece que se verá significativamente debilitado. Ello dependerá también de otros factores como la cultura democrática y de diálogo con la sociedad civil, las inercias institucionales e históricas, y los mecanismos de transparencia desplegados en el marco de las políticas de cooperación, por lo que es probable la existencia, en el medio plazo, de diferentes escenarios en los distintos países. Por esta razón el análisis y la identificación de los elementos que pueden potenciar el papel de las ONGD y su contribución al fortalecimiento de las políticas de cooperación es relevante. A ello se dedican los siguientes capítulos de este informe.

Las ONGD en la política de cooperación: entre el reconocimiento estratégico y la configuración de un contexto desfavorable

El análisis del marco institucional y normativo generado en torno a las políticas de cooperación de los países analizados muestra algunas tendencias aparentemente contradictorias en relación al papel de las ONGD:

Existe un reconocimiento generalizado del papel estratégico que las ONGD juegan en las políticas de cooperación. Este se asienta en diferentes elementos:

- › **Fortalecimiento democrático:** reconocimiento basado en el papel que la sociedad civil organizada juega en el fortalecimiento de la democracia como resultado del proceso de participación crítica en la definición y gestión de las políticas públicas.
- › **Fortalecimiento de la política de cooperación:** se trata, seguramente, del elemento más ampliamente reconocido por los diferentes países analizados. La participación de la sociedad civil en la política de cooperación, fundamentalmente a través de las ONGD, fortalece a la propia política por varias vías, todas ellas complementarias: i) por su contribución a la definición de la política y el diálogo de políticas, ii) por la labor del seguimiento y control de la política, que favorece la transparencia y la rendición de cuentas y iii) por el papel jugado en la implementación de la política .

- › **Contribución al cumplimiento de los objetivos de la política de cooperación:** especialmente a través de la contribución al objetivo del fortalecimiento del tejido asociativo y el capital social de los países socios.
- › **Contribución a la gobernanza global:** El fortalecimiento de la sociedad civil global, basada en la articulación, las alianzas internacionales y el trabajo en red como contribución a la gobernanza global, con la participación como eje del funcionamiento democrático. Si bien es cierto que este argumento no está recogido en los documentos estratégicos de los países, sí constituye una señal de identidad en la apuesta de la Unión Europea en su relación con la sociedad civil europea articulada.
- › **Educación para el desarrollo y Movilización social:** es ampliamente reconocido el papel estratégico que desempeñan las ONGD a la hora de generar conocimiento en la ciudadanía y movilizarla para alentar los cambios que las dinámicas de desarrollo demandan.

Por todo ello las ONGD son reconocidas, y así se expresa institucionalmente, como agentes estratégicos de las políticas de cooperación. Este reconocimiento, no obstante, contrasta con algunos de los elementos de contexto motivados por los mismos países que están configurando un escenario que limita el papel estratégico mencionado.

Elementos de contexto que dificultan o limitan el papel estratégico de las ONGD:

- › **Cambio en el paradigma de desarrollo:** El creciente protagonismo del crecimiento económico en la agenda de desarrollo está dando lugar a una configuración en el mapa de actores de la cooperación.
- › **La emergencia de los actores del sector privado lucrativo:** Consecuentemente, con la emergencia del paradigma del crecimiento económico, las empresas privadas, en ocasiones en competencia directa con las ONGD, están logrando un mayor protagonismo en las políticas de cooperación.
- › **Descenso de la AOD canalizada por las ONGD:** si bien es cierto que no se trata de una tendencia generalizada, algunos países, especialmente aquellos en los que las ONGD han tenido mayor peso en la gestión de la AOD, están disminuyendo la AOD canalizada a través de ONGD¹.
- › **Cambios en las tendencias de financiación:** se observan importantes cambios en las tendencias de la financiación de las ONGD que apuntan a una mayor concentración de la financiación en un menor número de ONGD y a una marcada influencia de la lógica de “value for money”. Tendencias que pueden limitar la heterogeneidad y riqueza del tejido asociativo, así como su contribución al fortalecimiento del tejido asociativo local.

¹ Esta cuestión se aborda en mayor profundidad en el tercer capítulo del presente estudio.

2.

LOS MARCOS DE RELACIÓN

a. Las OSC-ONGD y la construcción de la política de cooperación

Tal y como hemos adelantado con anterioridad existe un reconocimiento explícito y generalizado de la importancia que se le otorga a la participación de las ONGD en la construcción de la política de cooperación. Cualquiera de las narrativas considera que entre las funciones características de las OSC se encuentra su capacidad para realizar aportaciones significativas al ámbito de la construcción de las políticas. Así, el World Economic Forum¹⁰ considera que:

... las OSC constituyen parte esencial de la base social para la democracia, puesto que representa una parte fundamental del sistema democrático y subraya asuntos de importancia. Tiene la capacidad de expresar puntos de vista controvertidos, representar a aquellos colectivos sin voz, movilizar ciudadanos en movimientos sociales, generar apoyos entre las partes interesadas, y traer credibilidad al sistema político promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

La legitimidad de las OSC en las sociedades modernas para participar en la construcción de las políticas públicas no puede confundirse con el tipo de legitimidad de los actores eminentemente políticos como los partidos que concurren a las elecciones, que obtienen, en los sistemas representativos legitimidad a través de las consultas electorales. La legitimidad de las OSC está construida por varias vías: una de ellas es su capacidad de representar a sus respectivas bases sociales lo que hace de forma directa mediante el asociacionismo. Además, las OSC son actores con vocación de interpretar y trasladar a la agenda política pública aquellas cuestiones que proceden de la experiencia de los sectores vulnerables, de su propia experiencia en el acompañamiento de procesos de desarrollo y de los análisis que diferentes colectivos realizan sobre las causas y las consiguientes soluciones para las situaciones de injusticia. En definitiva las OSC son vistas como un componente necesario de una sociedad y una democracia saludables. En algunas visiones se considera que la sociedad civil organizada constituye uno de los cinco pilares de la democracia, junto al ejecutivo, al legislativo, al judicial y a los medios de comunicación independientes. Esta visión provee una perspectiva de buen gobierno al rol de las OSC¹¹.

Asimismo, en lo que se refiere a su participación en términos de formulación de políticas, la aportación de las OSC es considerada particularmente valiosa puesto que provee un contenido relevante y profundo basado en la experiencia de primera mano, en la defensa de un enfoque de trabajo basado en

¹⁰ Future Role Civil Society 2013, World Economic Forum, p.11.

¹¹ CIDA, Canadian International Development Agency, Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness, Civil Society and Aid effectiveness - Concept paper, 2007 <http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>

los derechos, en la provisión de servicios sociales a las poblaciones, en sus resultados, así como en la facilitación del compromiso de la ciudadanía.

También la labor de denuncia que realizan las OSC constituye a menudo actos de interés público en la medida en que exigen a las instituciones y a los individuos rendir cuentas de sus acciones. En definitiva, las OSC pueden actuar como promotores de las transformaciones sociales necesarias, generando un espacio político favorable a determinadas decisiones políticas a favor del interés general.

Se observa, por lo tanto, el reconocimiento de la participación de las OSC en el conjunto del ciclo de la política de cooperación, en tanto que actores que contribuyen al fortalecimiento, la eficacia, la democratización y la transparencia de esta. En este sentido, parece adecuado afirmar el carácter legítimo, asentado en diferentes factores, de las OSC en las políticas de cooperación.

En este sentido, tal y como, sin paliativos, lo expresa la Comisión Europea, *“una sociedad civil empoderada es un componente crucial para cualquier sistema democrático y es un activo en sí mismo. Representa y promueve el pluralismo y puede contribuir a tener políticas más eficaces, (...). Mediante la articulación de preocupaciones ciudadanas, las OSC son activas en la arena pública comprometiéndose en iniciativas para profundizar en la participación democrática. (...) La participación de las OSC en los procesos políticos es clave para asegurar políticas inclusivas y eficaces. Más aún las OSC contribuyen a construir estados más responsables y legítimos, liderando mejor la cohesión social y democracias más abiertas y profunda¹²”*.

Particularmente en el ámbito de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo, las ONGD han sido consideradas como actores fundamentales para la construcción de la política por el conjunto de instituciones internacionales determinantes para la evolución de la agenda de desarrollo. Así ha sido en el caso de Naciones Unidas, la OCDE y la Unión Europea, organismos internacionales que han incorporado a sus espacios de definición de políticas a diferentes representaciones de la sociedad civil organizada. Aunque lo cierto es que no siempre ha sido así, puesto que la consideración sobre los roles de las ONGD ha evolucionado en función de los hitos que han marcado las orientaciones de las políticas de desarrollo en cada momento. Así puede afirmarse que desde la década de los setenta en la que unas pocas ONGD, principalmente del Norte, recibían apoyos particularmente vinculados a tradiciones religiosas o a programas de ayuda de corto plazo, hasta el día de hoy en que se reconoce cierta crisis respecto de la definición y el rol de las ONGD, este tipo de organizaciones no han parado de crecer, en todos los países y regiones sin excepción¹³. Aunque las características generales del tipo de ONGD que proliferan en diferentes latitudes sólo pueden explicarse a partir de elementos históricos y políticos de cada país y región -así como por el crecimiento de las interdependencias globales y el surgimiento de la sociedad civil global¹⁴, lo cierto es que es común haber atribuido a las ONGD dos roles, que aunque diferenciados, han formado parte inseparable de su caracterización: el rol de proveedor de servicios a las poblaciones vulnerables, y el rol de abogacía y defensa de derechos de dichas poblaciones a través de la denuncia y la participación en la construcción de las políticas públicas. Esta diferenciación de roles no implica necesariamente incompatibilidad entre ellos, de hecho en numerosas ocasiones las organizaciones que apuestan por una combinación de ambos observan cómo se complementan y refuerzan entre sí. No obstante, en otras muchas sí se observa una clara diferenciación de roles entre las organizaciones. Aun en este caso, puede generarse la complementariedad entre ambos a partir del diálogo y el intercambio de experiencias y saberes entre organizaciones especializadas en diferentes roles.

12 COMISION EUROPEA, The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations. COM (2012) 492 final. p. 3. Puede consultarse una revisión más detallada de las relaciones entre las OSC y la UE desde los años setenta en Communication (COM (2002) 598 final) on the participation of Non State Actors in EC Development Policy.

13 Nicola Banks and David Hulme, The role of NGOs and civil society in development and poverty reduction, BWPI Working Paper 171, University of Manchester, junio 2012.

14 Kaldor, M. (2005): La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra, Tusquets.

Aunque, como se señaló, la mayoría de los países afirman considerar estratégica la participación de la sociedad civil en la política de cooperación, hasta la fecha son pocos los países que han definido una estrategia de relación con la sociedad civil: Reino Unido, Suecia, UE, Francia, Finlandia, Noruega y Holanda.

Así, en la década de los ochenta en la que los países occidentales emprenden las políticas neoliberales de carácter macroeconómico, las ONGD surgen y se constituyen en busca de modelos de desarrollo alternativos, centrados en las personas como sujetos de derechos y procuran y promueven cambios estructurales en materia económica y política. Con posterioridad, en la década de los noventa cuando los temas de “buen gobierno” entran en la agenda internacional de desarrollo, las ONGD vuelven a sus preocupaciones iniciales más orientadas a la provisión de servicios al tiempo que el foco sobre el papel del Estado vuelve a tomar cierto protagonismo. Con el cambio de siglo y la nueva agenda internacional de desarrollo simbolizada y resumida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) el nuevo régimen de la ayuda internacional parece querer poner el foco en factores de desarrollo diferentes del crecimiento macroeconómico, por lo que se considera como una oportunidad para las ONGD con sus enfoques basados en derechos, propuestas basadas en las personas y como apuestas por el fortalecimiento de los derechos ciudadanos a través de sus ciudadanías¹⁵.

Actualmente, tal y como hemos avanzado antes, las ONGD enfrentan el reto de considerarse como un actor social y político más en medio de una concepción de sociedad civil mucho más diversa y global donde nuevos actores también centran parte de sus acciones en introducir e influir cuestiones en la agenda política pública. Para algunas este nuevo contexto parece sugerir una redefinición que pasa necesariamente por regresar a sus bases y a sus orígenes, es decir, por centrarse más en la generación de espacios de participación ciudadana en defensa de los bienes comunes y en la promoción de las transformaciones sociales exigibles¹⁶. Desde otra perspectiva, hay quienes defienden que lo que está sucediendo es que las fronteras y las diferencias entre los roles de los actores se están difuminando, como muestra la aparición de organizaciones híbridas que ponen en tela de juicio las clásicas diferenciaciones entre sector lucrativo y sector no lucrativo, entre público y privado, o entre primer y tercer sector, dando lugar a intereses comunes y a espacios compartidos donde todos los actores trabajan juntos respondiendo a los desafíos¹⁷.

En este contexto de cambios y redefiniciones los marcos de relación entre las ONGD y los gobiernos analizados presentan evoluciones específicas de sus propios países al tiempo que los comportamientos y prácticas sugieren ciertas tendencias, en mayor o menor medida, generalizables. Tanto en lo que se refiere a su rol como partícipes en la construcción de la política de cooperación y desarrollo, con diferencias notables en función del ciclo de la política en el que analicemos dicha participación, así como respecto de los mecanismos que para tal finalidad se establecen. Todo ello, junto con la aparición de nuevos actores con creciente influencia en el diseño de las políticas se analiza en el siguiente epígrafe.

b/ Participación en la construcción de la política

La participación de las ONGD en la construcción de la política pública de cooperación no tiene un solo itinerario, sino que se compone de diferentes abordajes que exigen a su vez diferentes tipos de actividades por parte de las ONGD. Básicamente pueden distinguirse los que se centran en la interlocución, diálogo y negociación con los principales responsables de la definición de las políticas -sean éstos legislativos o ejecutivos de los países e instituciones- de aquellos otros que se dirigen a la generación de un mayor conocimiento y compromiso por parte de la ciudadanía que suelen privilegiar los actos de denuncia y movilización, en forma de campañas de sensibilización, acciones de comunicación pública para

15 Un análisis más detallado de esta evolución en Nicola Banks and David Hulme, op. cit..

16 Íbidem.

17 El texto citado del World Economic Forum afirma que la aparición de “empresas con propósitos sociales” y de “organizaciones sociales como actoras del mercado” son nuevas hibridaciones que dan lugar a un nuevo paradigma.

el desarrollo y convocatorias de movilización social. Ambos tipos de acciones pueden estar altamente condicionadas por los marcos de relación entre ONGD y gobiernos, al tiempo que también las acciones que las ONGD realicen en estos ámbitos pueden también condicionar a su vez dichos marcos de relación. Se trata por lo tanto de una relación dinámica que no está exenta de tensiones y dificultades lo que debería considerarse no sólo como una característica de este tipo de relaciones, sino también como una prueba de la importancia con que debe considerarse el establecimiento de buenos marcos de relación que fortalezcan y faciliten el característico “juego” democrático.

En este sentido pueden subrayarse las consideraciones que hace la UE respecto de la necesidad de considerar de forma amplia la combinación de los criterios de representatividad e inclusión de los actores y sectores sociales con demandas específicas para tener seguridad sobre incluir en su pluralidad a la sociedad política como un actor relevante, alertando sobre la necesidad de evitar el riesgo de “capturar una élite” más o menos considerada “favorable”, con la que pueda resultar más “cómodo” dialogar¹⁸.

Por otro lado, ambos tipos de acciones -de lobby y de movilización- requieren, por parte de las ONGD, diseños de actividades, de estructuras y de profesionales, e incluso de “lenguajes” de diferente tipología. Aunque teóricamente una buena campaña es la que combina ambas cuestiones, lo cierto es que es relativamente habitual realizar trabajos de lobby sobre legislaciones y normas sin que exista una demanda social explícita ni movilizadora para cada caso -a veces incluso sin conocimiento preciso por parte de la ciudadanía-. Asimismo, muchos ejemplos de movilización social que han influido con claridad en la definición de las políticas posteriormente no siempre han seguido un plan previamente establecido y configurado en forma de una campaña específica. Por lo tanto, al observar cuáles son los marcos de relación actualmente entre las ONGD y los gobiernos, conviene tener en cuenta que la evolución de estos tiene una relación directa -aunque no automática- con los avances o limitaciones en la construcción consensuada y democrática de las políticas de cooperación.

Participación compleja y especializada: algunas referencias ineludibles

Un claro ejemplo de orientación de los marcos de relación entre el gobierno y sociedad civil a la construcción de la política de desarrollo puede observarse en el caso de la Unión Europea. La participación de las ONGD en la construcción de esta política es considerada por todos los documentos e informantes consultados como crucial y de alto nivel de influencia, aunque limitada al perfil de “lobby tecnocrático” centrado en una fluidas y reconocidas relaciones entre los aparatos de lobby de algunas ONGD y los niveles técnicos de la Dirección General de Desarrollo-EuropAid (DGdevcop). Existen evidencias de que el nivel de influencia en el diseño y definición de las políticas es notable, como muestran las diferencias entre los primeros borradores de documentos de política sometidos a diálogos y consultas, y la versión finalmente aprobada de los mismos. Sin ir más lejos y dada la importancia normativa que tiene la Agenda para el Cambio, su definición hubiera sido muy distinta, tal y como apuntan diferentes voces, sin la activa participación de las ONGD en la elaboración de propuestas de modificación sobre el texto, así como en las acciones propias del cabildeo que comprenden reuniones de variados formatos, búsqueda y expresión de argumentos para sostener dichas propuestas así como generar marcos de reivindicación comunes para trasladar a los decisores políticos las principales demandas que se deben incorporar.

Este tipo de participación se caracteriza por un alto grado de complejidad técnica de las discusiones sobre borradores, lo que exige a las ONGD contar con un conjunto de profesionales con competencias y habilidades muy especializadas. Se trata de todo un proceso de “profesionalización” de la participación en la construcción de la política que se convierte en un requisito para poder “acceder” a los espacios de influencia. La característica de la alta complejidad técnica que requiere un alto grado de especialización no sólo se refiere a los contenidos de los debates, sino que también se manifiesta en la necesidad de disponer de un conocimiento y una experiencia notables del funcionamiento de las instituciones. Tanto en la DGdevcop como en el ámbito legislativo que corresponde al Parlamento Europeo (PE) la compleji-

18 Structured dialogue. Concluding paper, may 2011. p. 7.

dad de su funcionamiento interno no facilita el acceso, aunque una vez superadas estas dificultades la influencia suele considerarse de cierta relevancia.

En el caso de la UE, el otro ámbito de participación vinculado a la capacidad de generar estados de opinión pública y ciudadana mediante las acciones de sensibilización, comunicación y movilización, es considerado generalmente como un déficit. Hasta el punto de que la caracterización de la participación de las ONGD en la construcción de la política suele referirse únicamente a la actividad especializada de interlocución y negociación con las instituciones antes mencionada. La debilidad en términos de movilización “paneuropea” parece explicarse por las dificultades que atraviesa el proceso de construcción europea para constituir una efectiva carta de ciudadanía europea que permita identificar, más allá de los valores compartidos desde el plano normativo, prácticas, sentimientos de pertenencia y conciencia de ciudadanía referidos al espacio europeo. En este sentido, el propio diseño institucional europeo, con el creciente peso del ámbito intergubernamental cristalizado en el papel fundamental del Consejo tras las últimas reformas, sugiere que las campañas y movilizaciones de ámbito nacional que proporcionen la suficiente presión sobre representantes políticos nacionales en el Consejo son elementos clave para influir en la construcción de la política. Esta situación supone al menos un cambio en el ritmo con que las instituciones europeas apoyaron durante casi dos décadas a las plataformas paneuropeas de OSC, que en el ámbito de la cooperación y el desarrollo tuvieron su reflejo en la Plataforma CONCORD. Aunque el reconocimiento y la legitimidad de la misma atribuidos por parte de las instituciones europeas sigue siendo notable, lo cierto es que se aprecia la necesidad de fortalecer los espacios de coordinación internacionales entre las OSC nacionales como estrategia para avanzar efectivamente en la participación de la construcción de la política de cooperación europea. En cierto modo, el centro de gravedad político se ha trasladado de Bruselas a los niveles nacionales.

En Holanda la relación entre ONGD y gobierno se establecía formalmente en 2001¹⁹, con la elaboración del documento *Civil society and structural poverty reduction* que fue apoyado por las ONGD, estructurado a partir de la idea de que las ONGD no son necesariamente el brazo ejecutor de las políticas gubernamentales por lo que consideran que los gobiernos no deben imponer sus propias políticas sobre ellas, aún y cuando financien sus actividades. El documento asume que el estado tiene responsabilidad en la generación de un entorno facilitador para que las ONGD desarrollen su papel, porque de ello dependen en parte los objetivos de su política de desarrollo: fundamentalmente a través de las funciones de incidencia política, y la realización de acciones de desarrollo en el Sur. Asimismo, el gobierno entendía que es importante la autonomía -independientemente de que trabajen con financiación pública- en el trabajo de las ONGD. Según las fuentes consultadas, este papel, que ponía el acento en las relaciones Gobierno-ONGD, con el tiempo ha ido perdiendo peso (un ejemplo fue el fin del core funding), y ha ganado peso las relaciones centradas en las cuestiones de financiación, en detrimento de la dimensión política.

Por otro lado junto a Holanda, el Reino Unido también ha sido considerado como uno de los modelos de relación ONGD-Gobierno más positivos. Esta consideración se asienta fundamentalmente en la apertura e inclusividad del modelo que se refleja además en la existencia de unos mecanismos de financiación flexibles y comprensivos destinados a fortalecer la capacidad de las ONGD para desarrollar sus acciones de cooperación en el Sur y sus acciones de participación en la construcción de la política pública.

Síntomas de cambios en el modelo de relaciones

La UE ha prestado en la última década una atención creciente al diálogo con las OSC, tanto en respuesta a los debates internacionales en el seno del sistema internacional de ayuda centrados en la eficacia de la ayuda y del desarrollo (París, Accra, Busan), como con iniciativas propias que respondieran a los nuevos retos e incorporaran aprendizajes de la experiencia anterior. El Acuerdo de Cotonú (2000), la Comunicación sobre Actores No Estatales (2002), el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005), el Diálogo Estructurado (2010-2011) jalonan un proceso de revisión y redefinición que pretende fortalecer el papel de las OSC y su participación en la construcción de políticas, adaptándola a las nuevas realidades y

19 El documento, en su versión holandesa, puede consultarse en: <http://parlis.nl/pdf/kamerstukken/KST54284.pdf>

estrategias recogidas en Nuestra política de vecindad (2011), en la Agenda para el Cambio (2011) y en las declaraciones sobre el Apoyo presupuestario de la UE a terceros países (2011). En 2012 se abrió un proceso de consulta con las ONGD²⁰ previo a la Comunicación (2012) en la que se proporcionan orientaciones para generar entornos favorables a la participación de las OSC considerando su rol político más allá de su capacidad como implementadoras de servicios, poniendo el acento en la generación de asociaciones multi-actores para la provisión de servicios públicos, y procurando una mayor focalización en las OSC locales y en las redes globales de OSC²¹.

En este mismo sentido pueden considerarse algunos de los cambios más notables que se aprecian en los últimos tres o cuatro años en la gestión de las relaciones entre ONG y Gobierno en el Reino Unido. El desplazamiento o la descentralización de las políticas de cooperación promoviendo una mayor localización directa en los países del Sur, bien centrando los aspectos de las negociaciones sobre prioridades y políticas en los territorios, o bien mediante el apoyo financiero directo a las OSC locales, las ONGD británicas perciben la aparición de nuevos obstáculos para participar en la construcción de la política. En definitiva se percibe el inicio de un proceso de tránsito, desde un modelo basado en la confianza en el trabajo de transformación de las ONGD enmarcado en una lógica de largo plazo, hacia otro modelo, aun en definición, en el que pareciera que la búsqueda de resultados tangibles de desarrollo a partir de una determinada inversión se convierte en la principal prioridad. El elemento problemático surge, en opinión de diferentes voces, en cómo se está abordando la definición de los resultados de desarrollo, al tratarse de una búsqueda de resultados guiada por la eficiencia entre la inversión en desarrollo y los resultados específicos de esta inversión. Se trata, por lo tanto, de una lógica que parece alejarse de la visión comprehensiva sobre la orientación hacia resultados de desarrollo en el marco de procesos más amplios y colectivos, articulados en las estrategias de desarrollo de los países socios, tal y como recogía el espíritu del principio de la orientación a resultados de desarrollo expresado en la Declaración de París.

La agenda conformada por estos criterios de eficiencia económica -“value for money”, “doing more with less”- ha surgido en los últimos años con fuerza inusitada en la configuración de las relaciones políticas entre los actores de la cooperación para el desarrollo. Se trata de un discurso con un gran potencial de popularidad entre la opinión pública, que en el actual contexto de recortes del gasto público como respuesta preferida de los gobiernos europeos ante la crisis financiera, aprecia la idea de ahorro como un valor oportuno. Sin embargo, no hay evidencias de lo que dichos criterios significan realmente ni cuál es su plasmación operativa que debería contribuir a redefinir el marco de relaciones ONGD-Gobiernos, tal y como se afirma en los anuncios de revisión y evaluación en función de dichos criterios del principal mecanismo de financiación que el DFID dispone para el apoyo a las ONGD, el Partnership Programme Arrangement, basado hasta ahora en un acuerdo de carácter estratégico entre las ONGD y el DFID fundamentado en la consideración de la ONGD como “socio de confianza” (“trusted partner”) que alcanzará sus propios objetivos estratégicos. Además los criterios de eficiencia económica no parecen funcionar de igual forma para considerar las acciones de ayuda humanitaria.

De igual forma en Holanda se han apreciado cambios en los modelos de relación en los últimos cinco o seis años que están deteriorando el apreciado modelo de relación. Como en el caso del Reino Unido los cambios parecen estar guiados principalmente por consideraciones de carácter económico y en el caso de Holanda las modificaciones que se producen estuvieron marcadas por varios objetivos: a) incorporar más criterios y hacerlos más exigentes, y b) reducir la fragmentación incentivando las alianzas.

Los cambios apreciados en los principales sistemas de cooperación parecen estar inducidos con más claridad por propósitos relacionados con la financiación que con un cambio de narrativa respecto de la importancia y la naturaleza que se atribuye a las ONGD como partícipes en la construcción de la política pública. Así lo muestra el hecho de que tanto en Holanda como en Reino Unido no se producen cuestionamientos sobre el papel de las ONGD de marcada naturaleza política, identificando el rol político de estas organizaciones como el central, mientras que el rol de la prestación de servicios adquiere menos

20 En realidad es con las OSC in development cooperation, DEVCO ‘Have Your Say’ (2012): http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/6405_en.htm

21 COMISION EUROPEA, The roots of democracy and sustainable development: Europe’s engagement with Civil Society in external relations. COM (2012) 492 final.

importancia al entender que es un rol que corresponde a los propios gobiernos. Así se constató en el proceso de diálogo holandés en los años 2011-2012 y en el nuevo marco y enfoque de relaciones con las OSC británico que las reconoce como actores fundamentales en todo el ciclo de la política de cooperación. Lo que puede observarse en ambos casos es que el reconocimiento de esta importancia ya no es suficiente para mantener el marco de confianza en que ambos países fundamentaron su asociación estratégica -y consiguientemente la financiación- con las ONGD.

Retos para fortalecer la participación en la construcción de las políticas de desarrollo

Dos elementos destacan al analizar la participación de las ONGD en el proceso de cambios en las orientaciones estratégicas y políticas mencionados de la UE: ciertas dificultades para superar una actividad de lobby de carácter eminentemente reactivo ante una agenda ya diseñada en sus puntos esenciales en el momento en que se incorporan al diálogo político, y una clara demanda de mayor participación en el diseño de las políticas.

Pudiera parecer una paradoja que, aun reconociendo que en el ámbito de la UE las relaciones de interlocución con responsables políticos de las instituciones son fluidas como demuestran las consultas y diálogos constantes, sin embargo las ONGD tienen dificultades para abordar aspectos que consideran esenciales en el centro de la agenda política. El tipo de relación, basada en la mencionada complejidad técnica, corre el riesgo de limitarse a proporcionar reacciones en forma de matices y compensaciones a unos documentos de política que establecen inicialmente un marco, que lejos de resultar satisfactorio para las aspiraciones y demandas de las ONGD, suele ser visto como excesivamente restrictivo. Así se ha caracterizado un tipo de interlocución que, al tiempo de resultar altamente especializada y compleja -con las dificultades que ello conlleva para la socialización y apropiación por parte de bases y ciudadanía-, a menudo se limita a tratar de compensar y a matizar algunos aspectos más o menos centrales en una lógica claramente defensiva ante los ataques de las instituciones en un periodo en que se están produciendo serios cambios de modelo en la política de cooperación y de desarrollo europeas. En cierto modo, tras muchos esfuerzos de interlocución, de preparación de respuestas y argumentos en varios procesos de consulta, queda la sensación de que la nueva agenda de la política de desarrollo que estaba prefijada, basada en seguridad, sector privado y crecimiento económico, queda instalada y además, legitimada por dichos procesos de participación tal y como resumen su experiencia algunos de los participantes en los procesos de consulta durante los últimos años. No obstante, también hay que afirmar que esta estrategia reactiva o defensiva al menos ha logrado mantener tres líneas rojas en forma de tres asuntos fundamentales que en algún momento del proceso se han percibido seriamente amenazadas: el respeto y el reconocimiento de las OSC como actor de desarrollo, la orientación del instrumento de financiación a la lucha contra la pobreza, y la incorporación del enfoque de coherencia de políticas que supone una posibilidad de apertura para ampliar de forma significativa el trabajo de incidencia de las ONGD hacia el conjunto de políticas que configuran el desarrollo, más allá de las políticas de ayuda.

Teniendo en cuenta esta experiencia, no es de extrañar la segunda de las dificultades mencionadas que se expresan en las demandas de las ONGD de espacios de diálogo eminentemente político, es decir, mucho más cercano a la elaboración y primera definición de los marcos políticos que se someten posteriormente a consultas. CONCORD ha demandado este espacio reiteradamente²², y la recomendación del último *Peer Review* de la UE²³ insiste en la misma idea cuando sugiere que se han de incorporar tanto a OSC como a think tanks a un nivel más político, refiriéndose al Parlamento y al Consejo.

22 CONCORD, 2011 "Is EU Development Policy heading in right direction?" en www.concordeurope.org/110-eu-development-direction

23 DAC, European Community Peer review 2007, en www.oecd.org/dac/peer-eviews/europeancommunity2007dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm

Participación en la definición de políticas: contribución al fortalecimiento democrático

La participación de la sociedad civil, y de manera particular de las ONGD, en la construcción de la política de desarrollo se articula, por regla general, mediante de dos vías:

- › A través de la interlocución, el diálogo y la negociación con los poderes públicos (generalmente con responsables de la política de cooperación, y en ocasiones también con los del resto de las políticas).
- › A través de acciones orientadas a generar conocimientos y movilización social para la transformación de las políticas de desarrollo y cooperación.

Ambos tipos de acciones son potencialmente complementarias y están condicionadas por, y a su vez condicionan a, los marcos de relación entre el gobierno y las ONGD. En ambos casos el resultado es una contribución al fortalecimiento democrático y la democratización de las políticas de desarrollo y cooperación.

Algunos cambios en los modelos de relación entre Gobierno y ONGD

Se perciben, con mayor claridad en algunos países, ciertos síntomas de cambio en las relaciones establecidas entre gobiernos y ONGD en el marco de las políticas de cooperación, que apuntan fundamentalmente en dos direcciones:

- › Mayor protagonismo en el diálogo de las organizaciones de los países socios y de las redes internacionales de ONGD, frente a los esquemas tradicionales en los que el diálogo se apoyaba casi en exclusividad con las ONGD del país donante.
- › Transformación de las relaciones como resultado de la transición desde una lógica de apoyo a procesos y proyectos organizativos hacia otra basada en la atribución de resultados de desarrollo e inserta en el enfoque del “value for Money” y la eficiencia administrativa.

Los límites de la participación en el diálogo político: entre la instrumentalización y la generación de consensos

El modelo dominante de participación en la definición de las políticas de cooperación responde a una lógica reactiva, con poca capacidad de incorporar alternativas en los elementos más críticos de una agenda previamente definida por el Gobierno.

Este modelo de participación es limitado y, en ocasiones, no tiene mayor capacidad que la simple legitimación, o mínima transformación, de la agenda gubernamental.

En ocasiones, por el contrario, esta participación de tipo reactivo ha servido para construir consensos básicos y consolidar conquistas fundamentales desde la lógica del desarrollo en el marco de las políticas de cooperación: el respeto y el reconocimiento de las OSC como actor de desarrollo, la orientación del instrumento de financiación a la lucha contra la pobreza, y la incorporación del enfoque de coherencia de políticas.

c/ Los mecanismos de participación

El reconocimiento de los actores como partícipes en la construcción de la política exige, para constituir algo más que una narrativa desiderativa, concretarse en espacios y mecanismos que permitan, desarrollen y faciliten dicha participación. Tal y como se expresó más arriba, el trabajo y el potencial de las ONGD para participar en la construcción de la política pública no se agota con su participación en la interlocución con las instituciones del Estado, legislativas o ejecutivas. Pero también hemos visto cómo este tipo de trabajo de interlocución, que requiere un alto grado de especialización técnica y de conocimiento sobre los vericuetos de las burocracias institucionales, ha sido más desarrollado que otros aspectos vinculados a la comunicación o a la movilización pública.

Todos los países analizados combinan diferentes mecanismos mediante los que se establece la interlocución de las ONGD y otros actores para participar en la construcción de la política. De hecho en todos los países se aprecian un amplio abanico de relaciones directas entre las ONGD y responsables políticos a distinto nivel-personal funcionario, técnico, Congreso, Parlamento Europeo, etc...- que están por lo general bastante consolidadas y forman parte de las prácticas habituales en el trabajo de cabildeo. Este tipo de relaciones “bilaterales” e informales constituye una suerte de interlocución plural y abierta puesto que está basada en los diferentes tipos de ONGD con intereses (infancia, salud, educación, medio ambiente, agua...) y misiones (incidencia política, movilización social, infraestructuras sociales, ejecución de programas en el Sur, comercio justo, etc...) diferenciadas. Las ONGD con mayor tamaño y con capacidad para disponer de estructuras profesionales con mayor grado de especialización disponen de mayores posibilidades para mantener este tipo de interlocución informal de manera permanente. El carácter precisamente informal exige de las ONGD disponer del suficiente conocimiento sobre la marcha de las cuestiones que les preocupan en el ámbito de la política institucional, antes de que decisiones, programas o políticas inicien su recorrido público e institucional. La posibilidad de establecer relaciones con cierto grado de confianza entre las personas de uno y otro lado, puede constituir en sí misma, un objetivo en materia de incidencia política, puesto que ofrece la posibilidad de proporcionar argumentos y datos, así como de trasladar preocupaciones y opiniones. Los y las responsables políticas, por lo general, valoran este tipo de contactos como importantes porque consideran que les trasladan de manera tan informal como directa las preocupaciones, inquietudes y opiniones de las ONGD respecto del devenir de su gestión de la política.

No obstante lo anterior, todos los países han optado por la generación de mecanismos diversos que tratan de regular y facilitar la interlocución y la participación en la política, de manera que los canales de interlocución cuenten con un mayor grado de transparencia y previsibilidad, facilitando con ello la accesibilidad, por una parte a todas las ONGD en su pluralidad y diversidad aunque cuenten con menos medios para hacerlo, y por otra parte la generación de una interlocución más representativa del conjunto de ONGD. Esta segunda vía, concebida para la participación de organizaciones representantes del colectivo de ONGD, favorece una interlocución, por lo general, más representativa y transparente que aquella generada en los espacios a los que no puede acceder buena parte del tejido asociativo. En realidad en todos los países se combinan los mecanismos de participación de carácter bilateral e informal, con otros mecanismos que facilitan la accesibilidad y privilegian a las representaciones del sector. Ambos canales no tienen por qué sugerir conflictos o competencias entre unos y otros, sino que más bien se produce la sensación generalizada de que todas las interlocuciones “suman” a la hora de participar en el diseño de las políticas con una visión más vinculada a las demandas y necesidades de las poblaciones vulnerables.

El reto de combinar la formalidad que exigen las garantías de participación con las inercias positivas y la flexibilidad que exige una agenda política dinámica:

Es un hecho bastante generalizado, si bien no sucede en todos los países, la existencia de espacios formales y reglados para el diálogo entre Gobierno y ONGD. Los resultados de la existencia de estos espacios, no obstante, varían de manera significativa entre unos países y otros y, a diferencia de lo que pudiera pensarse a priori, la existencia de estos espacios no conduce necesariamente a un marco de relación y diálogo adecuado entre Gobierno y sociedad civil.

De hecho, en algunos casos estos espacios no garantizan la participación efectiva de las ONGD en la construcción de la política, e incluso puede afirmarse que la limitan. Tal parece ser el caso de Francia, donde en 2008, después de la amplia reforma de la administración pública (General Review of Public Policies - RGPP), se suprimieron tanto la Comisión de Cooperación y Desarrollo (CCD) como la Alta Consejería para la Cooperación Internacional (HCCI), y se creó en 2009 el Consejo Estratégico para la Cooperación No Gubernamental. Las ONGD francesas consideran que este Consejo debe ser profundamente revisado en su mandato, composición y operativa para permitir un verdadero diálogo sobre la política de cooperación francesa²⁴.

En Italia, el Peer Review de 2008 reconoce como un avance notable, desde la anterior evaluación realizada en 2004, la adopción en enero de 2009 de un Acuerdo Marco de colaboración para un año con la Associazione ONG Italiane and Coordinamento Italiano Network Internazionali, aunque su propósito es específico y limitado a diseñar el plan de acción para la eficacia de la ayuda y su posterior implementación. La insuficiencia de este marco de diálogo para participar en la construcción de la política de manera amplia ha formado parte de las motivaciones con las que en 2012 la misma Associazione ONG Italiane trata de recuperar la unidad perdida entre las OSC mediante una nueva fórmula organizativa que agregue al conjunto de las ONGD, desde el respeto de la pluralidad, y les proporcione una representación unitaria mediante un portavoz propio²⁵. Ahora dicen están mejor preparadas y a la espera de que el gobierno establezca mecanismos adecuados para el diálogo y la participación.

En otros casos, por el contrario, se valoran de manera muy positiva los espacios informales de interlocución debido a las prácticas y hábitos adquiridos que sugieren un alto grado de reconocimiento del trabajo de las ONGD en la construcción de la política. Destaca el caso de la Unión Europea, particularmente de la DEGdevco, en la que los hábitos de diálogo están instalados tras años de inercia en este sentido, de forma que cuando se produce algún cambio en la Comisión de responsables, se sigue una especie de protocolo no escrito por el cual se celebran reuniones para dialogar sobre las demandas y dar continuidad a los procesos de construcción de la política que por su naturaleza trascienden el ciclo electoral europeo, además de situar con claridad los propósitos y prioridades de los nuevos equipos. Este tipo de contactos, como muchos otros, se realizan de forma amplia y conjunta a todas las representaciones de las ONGD que constan en la DGdevco independientemente de su perfil ideológico o de sus prioridades políticas. Este modelo directo de interlocución parece proporcionar al diálogo una mayor flexibilidad que hace posible una mejor adaptación al dinamismo de la agenda de la política de desarrollo, por lo que en el entorno de las ONGD europeas no se aprecia una demanda por espacios más formalizados o institucionalizados de participación.

No obstante, que los mecanismos de interlocución estén basados en una amplia trayectoria de conocimiento y relación mutua puede también sugerir riesgos de falta de continuidad, tal y como ha sucedido en Holanda, donde las ONGD actualmente acusan las consecuencias de un cambio generacional en el Ministerio, que después de dos décadas de entendimiento y colaboración mutua, encuentran ahora grandes dificultades derivadas de que los nuevos responsables se muestran menos afines al trabajo que realizan las ONGD, lo que ha llevado consigo, según informantes clave entrevistados y documentación analizada, una creciente dificultad para incidir en aspectos esenciales de la política, al contrario de lo que había sucedido con anterioridad.

Como se planteó en el epígrafe anterior, las ONGD europeas, no obstante, no se muestran satisfechas respecto de algunas limitaciones y dificultades para poder abordar de manera amplia los aspectos esenciales que están produciendo cambios en la política de desarrollo, pero no se percibe que estas dificultades puedan superarse mediante el establecimiento de mecanismos con un mayor grado de formalidad y por lo tanto de rigidez en su operativa. Precisamente algunos de los documentos políticos²⁶ últimamente elaborados han utilizado mecanismos formales como las consultas online en tiempo y forma determi-

24 CoordinationSUD, 2012. L'Aide Publique au Developpement. Recommandations pour un budget en coherence avec les ambitions françaises. Disponible en www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Livret-PLF-2013-LAPD-pour-les-parlementaires-Coordination-SUD.pdf

25 www.info-cooperazione.it/2012/02/associazione-ong-italiane-alla-ricerca-dellunita-perduta/

26 Diálogo Estructurado, Agenda para el cambio, entre otros.

nados para recoger las aportaciones y facilitar las posteriores discusiones sobre dichos documentos, formalidad que sin embargo puede haber “ayudado” a establecer los “límites” del diálogo.

Este tipo de consultas por medios informáticos en línea se han generalizado en algunos países como mecanismo de canalización para recoger las aportaciones de las ONGD en diferentes asuntos y aspectos relativos a la política de cooperación. Un buen ejemplo de esto lo proporciona el DFID del Reino Unido que mantiene diversas consultas temáticas con las ONGD sobre diversos asuntos. Este tipo de formalidad es evidente que amplía mucho la accesibilidad para todas las ONGD al menos para realizar en tiempo y forma las aportaciones al debate que consideren necesarias. Lo que no está tan claro es cuáles son los resultados que este tipo de consultas tienen desde la perspectiva de la participación en la construcción de la política, particularmente en lo que se refiere a la introducción de nuevos temas en la agenda, que es, como hemos visto, una de las dificultades para superar el carácter defensivo o reactivo de la participación de las ONGD. En el caso del Reino Unido existen varias garantías en este tipo de mecanismos que aseguran por ejemplo una respuesta específica para cada petición por parte de la Secretaría de Estado, o el compromiso efectivo de que dichas peticiones son entregadas a los miembros de la Cámara de los Comunes para el acceso a las comisiones parlamentarias. Este tipo de garantías que ofrece el sistema británico parecen estar más relacionadas con la cultura democrática de este país que con el establecimiento de un mecanismo concreto. Tal y como muestra el hecho de que este tipo de consultas sean completamente abiertas y no se ciñan a las políticas de desarrollo sino que constituyen todo un mecanismo de diálogo gobierno-ciudadanía para multitud de asuntos relacionados con la gestión de la política pública.

Los mecanismos más o menos formales pueden contribuir a mejorar algunas de las prácticas y a servir de laboratorio de experiencias de diálogo e interlocución, pero en ningún caso pueden suplir ni superar por sí mismos las inercias derivadas de hábitos culturales con escasa tradición democrática. Asimismo, los espacios de participación reglados y formales pueden suponer una limitación para la discusión sobre un amplio espectro de políticas con impacto en el desarrollo, especialmente en aquellos casos en los que agotan el modelo de participación y en la medida que suelen estar circunscritos a las temáticas y actores claramente vinculados a la agenda de cooperación.

Por último cabe mencionar la reconocida evolución de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en relación a su capacidad para haber mejorado notablemente en los últimos años los mecanismos y hábitos en el diálogo y la interlocución con las ONGD para tratar de asegurar la participación de estos actores en la definición de sus políticas. El propio Banco Mundial lo anuncia cuando publica que “entre 2007 y 2009 las OSC han sido implicadas de diferentes maneras en el diseño y la preparación de más del 75% de los proyectos del Banco Mundial; su participación se ha incrementado hasta el 87% en la formulación de las Estrategias de Asistencia País (CASs) y hasta el 100% en las consultas sobre las Estrategias de Reducción de Pobreza (PRSP).²⁷

Aunque el modelo de relación y diálogo que estas instituciones tienen con los actores sociales no es objeto de este estudio, se ha apreciado un reconocimiento subrayable a la evolución que en pocos años su personal técnico y funcionario ha de las mismas en su trabajo con las ONGD. Tal y como destacan algunas voces, en pocos años, especialmente en el FMI han pasado de tratarlas como auténticas advenedizas a considerarlas interlocutoras esenciales para sus procesos de formulación de políticas. Han establecido mecanismos de demanda y facilitación de la participación que desarrollan a través de unidades específicas y capacitadas específicamente para el reconocimiento de las ONGD como actores esenciales en la formulación de las políticas. Por otro lado, los procesos de consulta del BM y el FMI se rigen por mecanismos mucho más formalizados, que cuentan con calendarios y procesos estructurados con mucha antelación como por ejemplo las reuniones de primavera del BM. Este tipo de mecanismos, a buen seguro, facilitan la continuidad de los procesos ante los cambios en la dirección, pero al tiempo pueden incorporar cierta rigidez que impida atender a novedades o imprevistos, así como a introducir nuevos temas en la agenda.

27 World Bank Civil Society Engagement 'Review of Fiscal Years 2007 - 2009.

El diálogo especializado o sectorial y la participación en el conjunto de la política

En los casos de Holanda, Reino Unido o Finlandia se dan mecanismos formales para asegurar la participación de las ONGD, en el asesoramiento de comisiones específicas sobre asuntos sectoriales, en las que las ONGD suelen participar junto con expertos y otros actores sociales con intereses en dichos asuntos. El criterio de participación suele basarse en la experiencia y la trayectoria de las ONGD que son especialistas en los asuntos que se tratan. En el caso británico además, la plataforma sectorial de ONGD, BOND, sirve como canal privilegiado para la distribución y la articulación tanto de las consultas temáticas como de los procesos de diálogo sobre las grandes cuestiones de la agenda política (post-2015, 0,7%, etc...). También en la UE CONCORD ejerce la coordinación para articular la participación de las ONGD sobre borradores de documentos de política, no siendo el interlocutor único.

En la totalidad de los países analizados, las plataformas aglutinadoras de las principales ONGD cuentan con espacios de interlocución para participar en la construcción de la política. Por lo general estas plataformas de ONGD disponen de espacios institucionales y formales en los que participan en debates para la formulación de las políticas.

Por ejemplo PARTOS en Holanda, dispone de encuentros formales con el Ministerio específicos para la formulación de políticas. En el caso holandés se aprecia que ambos espacios de interlocución -específicos o sectoriales y generales sobre la política- son considerados relevantes y complementarios, tal vez sólo diferenciables por el grado de especificidad de las cuestiones a tratar. Se produce, por lo tanto, un diálogo complementario que responde a una división natural, característica del sector de las ONGD en diferentes países, en los que hay unas ONGD más enfocadas en el trabajo sobre el terreno y otras más orientadas a la incidencia, la movilización y las campañas.

Si bien es cierto que en el caso de la cooperación holandesa se están produciendo cambios relevantes, tanto en el enfoque general que inspira los principios de la cooperación holandesa como en el papel de las empresas o el marco de financiación respecto a las ONGD (como se abordará en el siguiente capítulo), no se observa un cambio de tendencia en la configuración de este diálogo político. Un diálogo que, a la espera de conocer el impacto en las modificaciones en el modelo de financiación, seguirá apuntando tanto a la dimensión más estratégica sobre los aspectos doctrinales de la política, como a la definición de las prioridades y estrategias de carácter sectorial. No obstante, no sería extraño esperar en los próximos años un debilitamiento de la capacidad de las ONGD de participar en el diálogo más estratégico como consecuencia, en el medio plazo, del marco de financiación de las ONGD holandesas, tal y como apuntan algunas opiniones. Contrastan estas opiniones, sin embargo, con las observadas para el análisis del caso británico, en el que las modificaciones en el marco de financiación no parecen poner en cuestionamiento el papel que las ONGD han jugado a lo largo de años en la participación en la política de cooperación, claramente orientada hacia los ámbitos de definición estratégica.

Mecanismos para abordar el conjunto de las políticas de desarrollo

Todo el análisis anterior, sobre el rol de las ONGD como partícipes en la construcción de la política de cooperación en los distintos países, se ha referido estrictamente a los mecanismos y los hábitos de interlocución con los departamentos y unidades específicas responsables de dichas políticas de cooperación. Dado que las ONGD fueron pioneras en el trabajo de incidencia sobre otras políticas públicas con impactos en desarrollo, distintas de la de cooperación, se apreciaron entonces, y se aprecian actualmente, enormes dificultades para la interlocución y la participación en la formulación de esas otras políticas. Hace aproximadamente una década, cuando empezaron a trabajarse por parte de las ONGD las políticas de deuda, financiación y comercio, las dificultades para ser recibidas y atendidas por los órganos responsables de estas políticas parecían imposibles de superarse. Desde el año 2006 se han empezado a apreciar algunos cambios, especialmente en el ámbito de la Unión Europea aunque aún la relación con las Direcciones Generales encargadas de las políticas de financiación, comercio o competencia está muy

alejada de la apertura que se observa en la DGdevco, que es sin duda un producto del rol de incidencia convertido ya en cultura o inercia cuasi-institucional.

El abordaje de la participación y la incidencia en la política por parte de las ONGD desde el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo supone una brecha importante que aún tiene mucho camino que recorrer. Algunas instituciones ya han generado unidades específicas para la interlocución con las ONGD, como la OCDE o las ya mencionadas BM y FMI. Pero las resistencias que mostraban los responsables de departamentos de deuda o comercio a principios de los 2000 son las mismas que ahora se encuentran en los departamentos responsables de la política fiscal y coordinación internacional en materia fiscal, y los departamentos responsables de políticas macroeconómicas. Los asuntos referidos a la evasión fiscal, las propuestas de creación de impuestos globales a las transacciones financieras y las acciones de incidencia sobre los mecanismos para detener el cambio climático constituyen algunos de los principales temas de la nueva agenda de incidencia desde la perspectiva de la CPD, que exigirán la creación de nuevas prácticas, relaciones y mecanismos para facilitar la participación.

En este sentido pueden considerarse algunas experiencias, aunque seguramente en distinto grado, como la finlandesa y británica. Finlandia cuenta con un comité para la política de desarrollo (The Development Policy Committee), creado en diciembre de 2011 y cuyo mandato expirará en 2015. Este comité está formado por representantes de las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, grupos de presión (lobbying groups), ONGD e investigadores. El comité no circunscribe sus actividades, como ocurre en otros países con órganos de similar naturaleza, a seguir e informar a la política de cooperación, sino que está dedicado a analizar las decisiones clave adoptadas en los sectores de las políticas que influyen en la situación de los países en desarrollo. En definitiva, es un órgano creado para la promoción de la coherencia de políticas con el desarrollo del gobierno finlandés, y participado por las ONGD finlandesas²⁸.

Por otro lado, el Reino Unido ha sido pionero en el intento de transitar desde políticas de ayuda y cooperación a políticas coherentes con los principios del desarrollo. Desde que en 1997 constituyera el rango y la autonomía del DFID introduciendo entre sus competencias la capacidad para analizar la vinculación del conjunto de políticas del gobierno con los criterios de desarrollo y sus impactos en el largo plazo ha promovido una concepción de la política de desarrollo desde un marco de comprensión más amplio. En esa línea el parlamento británico, a través de un Comité Selecto de la Cámara de los Comunes, ha iniciado en 2012 un proceso de estudio, reflexión y debate sobre el futuro de la política de cooperación y desarrollo británica, recogiendo explícitamente los impactos que otras políticas de los donantes -cambio climático, migraciones y comercio- procuran en las oportunidades de desarrollo de los países.

Tras esta mirada a los mecanismos y modelos de participación se aprecian diferentes grados de formalidad, de focos temáticos y del carácter bilateral o multilateral de los distintos canales y espacios de participación y diálogo. En cualquier caso, parece que más relevante que los formatos en sí es la valoración que se hace, en cada caso, de la capacidad de incidir e informar en las políticas de desarrollo desde una perspectiva integral y comprehensiva. Para ello, parecen observarse más adecuados los espacios de participación y diálogo asociados a los ámbitos estratégicos y, más aun, si estos se establecen en complementariedad con otros espacios de diálogo más anclados en el ámbito operativo. Se observan, asimismo, algunos casos en los que una verdadera participación y diálogo entre Gobierno y sociedad civil se expresa en espacios dedicados al diálogo sobre políticas de desarrollo, trascendiendo así la mirada exclusiva a las políticas de cooperación.

Si bien es cierto que en otros países, como Dinamarca, también existen estos espacios vinculados con la política de desarrollo, su funcionamiento no está siendo considerado como exitoso²⁹. Por ello, más allá de describir esta casuística, es difícil afirmar que la apuesta por espacios de participación y diálogo sobre el conjunto de las políticas de desarrollo se trata de una tendencia dominante.

28 www.kehityspoliittinentoimikunta.fi/public/default.aspx?nodeid=37672&contentlan=2&culture=en-US

29 DAC/OEDC (2011): Denmark Peer Review 2011, p. 58.

Existencia generalizada de mecanismos de participación... pero insuficientes para la generación de un adecuado marco para el diálogo político.

Todos los países analizados cuentan con espacios y mecanismos de participación para articular las relaciones con las ONGD en la política de cooperación. En una minoría de países estos mecanismos abordan el conjunto de las políticas con impacto en el desarrollo, desde una perspectiva de CPD.

Por regla general existen espacios de participación, diferenciados en función del grado de formalidad -formales e informales-, y de la naturaleza -sectorial u orientados al conjunto de la política-. En relación al grado de formalidad e informalidad los espacios cuentan con diferentes rasgos:

Características de los espacios informales:

- › Por regla general están promovidos para el diálogo bilateral.
- › Dan lugar a una interlocución plural y flexible.
- › No están abiertos a todas las organizaciones, por lo que no son representativos ni suficientemente transparentes.
- › Encierran un elevado potencial para el diálogo político y la incidencia.

Características de los espacios formales:

- › Participación colectiva, plataformas representativas del sector de ONGD
- › Mayor grado de transparencia y previsibilidad que los espacios informales.
- › Mayor representatividad en la participación.
- › Mayor rigidez y constricción en el diálogo político.

Todos los espacios -formales e informales, sectoriales e integrales- son considerados como relevantes y complementarios, necesarios por lo tanto para la construcción de un adecuado modelo de participación. La existencia de estos espacios, sin embargo, no garantiza un adecuado marco de diálogo entre Gobierno y ONGD. Varias son las limitaciones que lo impiden:

- › La discontinuidad en el diálogo, generalmente producida por los cambios de gobierno.
- › La vinculación del diálogo político al ciclo electoral.
- › La mencionada lógica reactiva que se genera en el diálogo político en estos espacios.
- › Las dificultades de combinar la formalidad con la flexibilidad y la representatividad en el diálogo.
- › La desvinculación, salvo contadas excepciones, del diálogo sobre políticas de cooperación respecto a otras políticas con elevado impacto en el desarrollo. En este sentido se han cuestionado en numerosas ocasiones estos espacios porque agotan el modelo de participación sin desarrollar todo el potencial de participación por parte de la sociedad civil.

d/ Ámbitos del ciclo de la política en que se produce la participación

Es importante llamar la atención sobre cierta correspondencia que puede darse entre los diferentes tipos de ONGD y su relación con los diferentes ámbitos de las políticas. La pluralidad que caracteriza al conjunto de las ONGD en todos los países analizados muestra que existen de forma general dos tipos de ONGD. Por un lado aquellas que consideran que el núcleo de su trabajo de participación en la construcción de la política debe realizarse principalmente en el ámbito de la interlocución y por lo tanto dentro de los principales espacios y mecanismos establecidos para el diálogo político entre ONGD y gobiernos

(insiders) ; y por otro lado, aquellas otras que conciben la centralidad de su trabajo en lograr influir en la agenda política desde otras esferas diferentes a los espacios institucionales de diálogo (outsiders), orientando sus actividades a la generación de opinión pública y corrientes de movilización. Esta diferencia entre insiders y outsiders no debe considerarse de forma estricta, puesto que por un lado son muchas las ONGD que optan por ambas estrategias de forma más o menos coordinada, y por otro lado la creciente relación entre los denominados movimientos sociales y las ONGD en muchos asuntos relacionados con las políticas de desarrollo han generado un panorama lleno de mezclas e imbricaciones, en forma de colaboraciones y complementariedades que no pueden ser despreciadas. Pueden destacarse en este sentido las experiencias en materia de deuda externa que ha logrado reunir a diferentes perfiles y tipos de organizaciones, algunas de las cuales asisten y participan con frecuencia en los espacios institucionales y en las reuniones técnicas de discusión de borradores y documentos, mientras que otras no lo hacen a pesar de que tienen grandes capacidades técnicas para analizar y proponer modificaciones en las orientaciones generales de la política. Existen vías evidentes de retroalimentación entre ambos espacios, pero más centrada en los contenidos que en las estrategias de incidencia donde se diferencian.

En el caso de la Unión Europea se aprecia con claridad este dinamismo y existen ejemplos claros de complementariedad y retroalimentación del conjunto de las ONGD con otras organizaciones como SOMO o el Transnational Institute (TNI), que no suelen participar directamente en las reuniones técnicas e institucionales, pero que sí realizan aportaciones a través de sus canales de comunicación con análisis de alto nivel técnico. En cierto modo representan una tensión respecto de la concepción de su propia participación en la política, entre “acción democrática” y “acción tecnocrática”. La primera, basada en la movilización social encuentra especiales dificultades para su desarrollo cuando tratan de influir en las instituciones europeas como en Bruselas o en Frankfurt (sede del BCE), puesto que, más que una ciudadanía europea, la realidad indica que contamos con ciudadanías nacionales que se sienten (en mayor o menor medida) parte de un proyecto regional. También puede apreciarse en Holanda cierta relación entre las tipologías de las ONGD y su participación en los ámbitos de la política, de forma que los ámbitos de participación de la política suelen variar también en función del tipo de organizaciones. Así, según Schulpen y Hoebnik³⁰, las cuatro ONGD más grandes priorizan tres estrategias que responden a diferentes ámbitos de la política -incidencia política, trabajo en terreno y fortalecimiento de la sociedad civil- constituyendo experiencias que combinan la participación en los espacios institucionales con campañas, convocatorias de movilización y generación de opinión pública. Por otro lado, las organizaciones más pequeñas priorizan el trabajo directo mediante la provisión de servicios.

Participación centrada en el ámbito de la definición de la política: el límite de lo normativo

En los casos en que hay experiencias de un alto grado de incidencia en la política pública parece observarse una constante: la existencia de una gran capacidad de incidencia efectiva circunscrita al ámbito de la definición o formulación de los principios generales de la política, mientras que en el resto del ciclo de la política -implementación, ejecución, seguimiento y evaluación- la incidencia es mucho menor. Aún teniendo en cuenta que esta alta incidencia en la definición, tal y como hemos analizado en el epígrafe anterior, se está viendo reducida en algunos aspectos esenciales, varios factores pueden explicar que en los ámbitos de la ejecución y el seguimiento de la política se muestren mucho menor la capacidad de participación e incidencia.

Por un lado, el hecho de que la influencia se circunscriba al ámbito de la definición de la política tiene una relación evidente con el hecho de que este ámbito sea fundamentalmente de carácter normativo. Las ONGD representan tradicionalmente en sus funciones de interlocución el papel de defensoras de principios y normas con más facilidad que el de la generación de criterios pragmáticos aplicables para la toma de decisiones. Dicho de otra forma, el contenido de su discurso se maneja con más soltura en el ámbito de los valores que en el ámbito de las preferencias o los intereses, lo que resulta coherente con

³⁰ Paul Hoebink y Lau Schulpen (eds.), *Foreign Aid between Private and Public. European Private Aid and Government Support for Private aid Organisations*. London: Palgrave- McMillan (en prensa).

un discurso que concentra grandes dosis de idealismo. La capacidad de especialización técnica que las ONGD han desarrollado para mejorar su incidencia se ha orientado, por lo general, a tratar de incorporar en la definición de la política los aspectos normativos en forma de criterios de desarrollo.

Por otro lado, varias son las dificultades para lograr niveles altos de incidencia en el resto de ciclos de la política, referidos a la ejecución y a la evaluación de las mismas. Estos ciclos exigen en primer lugar un alto grado de transparencia por parte de los gestores de forma que pudieran exponerse el conjunto de intereses, problemas, dificultades y alternativas que configuran el espacio de “lo posible” en cada toma de decisión con que los gestores deben hacer frente en cada momento de la ejecución de las políticas. Dicha ejecución no depende exclusivamente de los principios normativos que deberían servir de guía para la implementación política, especialmente si se trata de políticas de desarrollo, sino que entran en juego intereses de diferentes actores -o de diferentes departamentos de la administración- y sobrevienen dificultades o problemas que pudieran no haber sido previstos. Lo más frecuente es que las ONGD limiten su participación en el ámbito de la ejecución de la política al examen posterior del informe o la memoria de ejecución, en los casos en que los gestores los publiquen. En estos casos, de nuevo, el trabajo sólo puede limitarse al examen documental y apenas tiene incidencia en las tomas de decisión relativas a una ejecución que ya hace tiempo que fue resuelta de una forma u otra. La incidencia apenas puede apreciarse en forma de listados de aprendizajes o de recomendaciones, que de nuevo, se relacionan mejor con el examen de la “distancia” entre los resultados apreciables en los informes y los valores y principios que conforman la definición de la política. No obstante lo anterior, es apreciable el esfuerzo que realizan las ONGD para tratar de examinar y de analizar el conjunto de obstáculos que pudieran explicar las dificultades que durante la ejecución contribuyeron a impedir mejores resultados.

Otra razón relevante para explicar las dificultades de acceder al ámbito del seguimiento de la política tiene que ver con el hecho de que gran parte de las políticas de cooperación presentan sus resultados y sus impactos en países y zonas muy alejadas y dispersas. Las ONGD no tienen capacidades para conocer de primera mano y monitorizar el conjunto de impactos en las diferentes regiones y poblaciones a las que afectan estas políticas. Estas dificultades también lo son para los propios gestores de la política quienes cuentan con menos evidencias de los resultados de sus políticas por la razón de que la población beneficiaria en última instancia no son conciudadanas, y por lo tanto tienen más dificultades para acceder a los canales de comunicación habituales en una sociedad a través de los cuales poder expresar sus opiniones, demandas y propuestas a responsables políticos. En último término hay que tener en cuenta que esta población beneficiaria tampoco tiene apenas influencia en términos electorales, por lo que la presión que pueden ejercer sobre responsables políticos también queda difuminada por la distancia. En este sentido las ONGD, a pesar de las dificultades mencionadas, pueden ser especialmente eficaces en la medida en que, a través de sus relaciones más estrechas con sus contrapartes, puedan hacer llegar la perspectiva y los análisis de las mismas hasta los centros de decisión políticos de los países donantes. Los informes, las giras y expresiones de todo tipo de personas con cierto liderazgo y conocimiento de primera mano suelen constituir grandes oportunidades para abordar con cierto éxito la posibilidad de incorporar aprendizajes, modificaciones y revisiones de la ejecución de las políticas.

e/ Participación de las empresas en la política de cooperación

En el análisis de la participación del sector privado empresarial en la construcción de la política de cooperación se aprecian con claridad diferencias muy notables entre países en función del nivel de desarrollo que ha alcanzado el abordaje de las cuestiones sociales por parte de dicho sector. Así, es fácilmente reconocible una mayor tradición “filantrópica” en los países de cultura anglosajona como evidencia su mayor influencia en los procesos abiertos para la construcción de la Agenda Post-2015 (Post Objetivos del Milenio) o en las iniciativas como la GAVI Alliance, donde el protagonismo de empresas anglosajonas es relevante en su origen y su desarrollo, claramente dominado por el eje Londres-NY-Washington. En cualquier caso se trata de procesos desarrollados al hilo de las primeras propuestas que a principios del siglo pudieron simbolizarse en el proceso del Global Compact. En otras latitudes como el sur y el centro de Europa el desarrollo de los procesos de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) o de cualquier otro

que pudiera orientar el abordaje por parte del sector privado empresarial de las cuestiones centrales del desarrollo es mucho menor, y por lo tanto su participación en la política de cooperación se limita en muchas ocasiones a acciones de comunicación orientadas a mejorar su reputación ante el público y en menor medida a lograr la ubicación de algunas de sus acciones en el entorno de la política pública, participando de forma muy superficial en la definición de la política.

El caso de la Unión Europea es diferente porque el funcionamiento está claramente dominado por Alemania y Francia con una cultura tradicional y una apuesta distinta más centrada en la centralidad del Estado. La UE destaca por la ausencia prácticamente total de acciones o delegaciones que trabajen desde la óptica de la RSE o similares, que limitan su presencia a un nivel muy retórico. Sin embargo, en la UE la presencia del sector privado empresarial es muy importante, pero apenas cuenta con presencia en el ámbito de la DGDevco, sino que centra su aparato de influencia política en los ámbitos y en los aspectos relacionados con sus intereses comerciales, empresariales y corporativos. Esto no quiere decir que la influencia del sector privado empresarial en las políticas con impactos en el desarrollo sea despreciable, más bien al contrario, aunque esta no se deje notar en los espacios que la institucionalidad europea dispone para gestionar las políticas de cooperación.

Efectivamente la presencia de los lobbies empresariales destinados en Bruselas con el propósito claro de hacer valer sus intereses corporativos en la política comunitaria es de gran magnitud y enorme influencia. Lo que, entre otras cosas, ha derivado en un crecimiento evidente de las acciones de las ONGD de denuncia sobre la presencia y el poder que ejercen dichos lobbies³¹.

Influyendo cambios en la política de cooperación

En términos generales, e independientemente de que se haga desde espacios más filantrópicos o más directamente vinculados a sus intereses de negocios, lo que se aprecia son síntomas claros de un cambio en la concepción de la propia política de cooperación que parece claramente inducido por el sector privado empresarial. Ya ha sido analizada la creciente incorporación de criterios procedentes de la eficiencia económica en las propuestas para la gestión del sector social y en los requisitos para la obtención de la financiación. También es apreciable el aumento de la retórica asociada a la necesidad de apalancar recursos privados para compensar el estancamiento y la incapacidad de los presupuestos públicos para cumplir sus compromisos en materia de financiación para el desarrollo, claramente plasmada en Busan. O la presencia desde hace años de organizaciones del sector privado empresarial para aumentar su acceso a los fondos de la política de cooperación. Son sólo algunos de los ejemplos que están configurando una nueva concepción de la política de cooperación.

El caso holandés puede considerarse paradigmático de esta evolución por algunos de los cambios que está tratando de abordar en la política pública de cooperación. En este caso, lo que se está produciendo de manera clara es la búsqueda de beneficio económico de las empresas holandesas a través de la política de cooperación. Así se afirma en el documento de política aprobado por el gobierno en abril de 2013 “What the world deserves: A new Agenda for Aid, Trade and Investments”³², que expresa el propósito de redefinir la política de cooperación holandesa promoviendo la sinergia entre la política de comercio y la política de desarrollo. Para ello plantea tres ambiciones principales: a) Erradicar la pobreza extrema en una generación, b) Promover el desarrollo sostenible en todo el mundo, y c) Facilitar el éxito de las compañías holandesas en sus negocios en el extranjero. En definitiva se trata de una apuesta por “utilizar un doble enfoque de solidaridad y auto-interés allí donde comercio y ayuda se encuentran”.

31 El Observatorio Europeo de las Corporaciones es un grupo de investigación y campañas dedicado a exponer y a desafiar el privilegiado acceso e influencia que disfrutaban las corporaciones y sus grupos de presión en la construcción de las políticas europeas. Véase <http://corporateeurope.org/>

32 El documento solo está disponible en lengua holandesa. Una nota de prensa con un brevísimo resumen en lengua inglesa puede encontrarse en la siguiente dirección: www.government.nl/news/2013/04/09/new-agenda-for-aid-trade-and-investment.html

Esta misma influencia se aprecia en el ámbito de la UE donde la Agenda para el Cambio representa la legitimación del sector privado empresarial con un espacio político propio desde el que influir en las orientaciones y en las prácticas de la política, donde el crecimiento económico y la generación de entornos facilitadores para hacer negocios se convierten en asuntos privilegiados para la promoción del desarrollo. Lo cierto es que, hoy por hoy, aún la mayoría de instrumentos y mecanismos de la política de cooperación de la UE se soportan desde el presupuesto público por más que la Agenda para el Cambio vaya en otro sentido. Se empiezan a movilizar otro tipo de instrumentos que tratan de incorporar capital privado pero desarrollados desde una perspectiva más comercial y vinculada a las políticas de inversiones. Aún alejadas de los instrumentos característicos de la política de cooperación, basados en esquemas de subvenciones, la innovación financiera para el desarrollo se centra en las aportaciones de capital público y privado en la forma de fondos de inversión. Herramientas que también están desarrollando de forma significativa a través de sus instrumentos financieros muchos países donantes, que han aumentado sus recursos en el periodo 2006-2010 en un 190%³³.

En la nueva estrategia política aprobada por el gobierno holandés, se anuncian recortes en la financiación para las ONGD por razones de ajustes presupuestarios, al tiempo que se anuncia la creación de dos nuevos fondos, uno de ellos destinado a cuestiones de seguridad y el otro específicamente diseñado, de carácter reembolsable, para promover las exportaciones y los negocios de las empresas holandesas en el exterior, así como para financiar a través de diferentes vehículos de inversión al sector privado empresarial en los países del Sur que tengan dificultades de acceso a la financiación o riesgos sustanciales que limiten dicho acceso.

Tanto en Holanda como en el resto de países en el que se aprecian movimientos similares, las ONGD han expresado su desacuerdo con la deriva que toma la política de cooperación sin demasiado éxito. Tal es el caso de Suecia, que en el periodo comprendido entre 2010 y 2012 ha aumentado el presupuesto de cooperación con el sector privado desde 5,5 hasta 38 millones de dólares, al tiempo que el Gobierno sueco se ha comprometido a aumentar los recursos al fondo sueco de inversión, Swedfund. Ante esta deriva las ONGD suecas, sin negar la importancia del sector privado en el desarrollo, reivindican la importancia de justificar y argumentar decisiones estratégicas tan relevantes de manera transparente. Para ello, demandan la puesta en práctica de ejercicios de análisis que evidencien la contribución que estas modalidades de cooperación suponen para los procesos de desarrollo, antes de asumir, como ocurre actualmente, el vínculo automático entre la participación del sector privado y la eficacia en los procesos de desarrollo. En este sentido, es digno de mención el hecho de que varias evaluaciones, realizadas con carácter oficial, han mostrado la existencia de una falta de transparencia y una deficiente medición de resultados de impacto en desarrollo en la ayuda orientada al sector privado³⁴.

En este contexto, la relación entre las ONGD y las empresas está comenzando a ser de competencia por los recursos. La AOD para el sector privado está creciendo, al tiempo que la existente para las ONGD decrece. Además, tal y como se verá en el análisis sobre los marcos de financiación en el próximo capítulo, se aumentan las condiciones y requisitos para el acceso a financiación pública mediante la exigencia de concurrir en alianzas y consorcios formados por ONGD y empresas.

33 A este respecto véase el reciente informe publicado por Eurodad y la Plataforma 2015 y más, Kwakkenbos, J., Fondos Públicos para el sector privado. ¿Se puede reducir la pobreza invirtiendo en empresas privadas?, Editorial 2015 y más, 2012. Disponible en www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2012/1531/fondos-publicos-para-el-sector-privado/#.UZ0Y_uAdK-g

34 Concord (2012): AidWatch 2012. Aid we can - invest more in global development, p.64.

3.

MARCOS DE FINANCIACIÓN

a/ Análisis sobre tendencias de canalización de AOD vía ONGD

La información sobre la AOD canalizada a través de ONGD vertida en estas páginas se ha obtenido a través de la base de datos del CAD (International Development Statistics (IDS) online databases on aid and other resource flows), a partir de la utilización de la vía de canalización “20000 NGOs and civil society”³⁵. A partir del análisis de los datos sobre la canalización de la AOD de los distintos socios del CAD a través de OSC-ONGD se puede caracterizar el comportamiento de los diferentes donantes, así como alguna tendencia que muestra el dinamismo de esta modalidad de canalización de la AOD y, por ende, de la manera de entender el papel de la sociedad civil en las políticas de cooperación.

Una mirada a los últimos datos consolidados ofrecidos por el CAD (año 2011) apunta a la existencia de unos elevados niveles de canalización de la AOD por la vía de las OSC-ONGD en buena parte de los socios del CAD. Concretamente se pueden apuntar una serie de tendencias:

- › **Participación generalizada pero desigual en la canalización de la AOD:** Todos los países del CAD canalizan AOD a través de las OSC, si bien es cierto que el grado de participación en la canalización oscila considerablemente. Existen países en los que esta participación roza el 40% de la AOD bilateral y supera el 25% de la AOD total, como el caso irlandés, frente a otros, como Grecia o Francia que apenas superan el 1% (cuadro 1):

CUADRO 1

País*	Medida AOD	2008	2009	2010	2011
Irlanda	%/AOD bilateral	37,3	36,8	39,0	38,2
	%/AOD total	26,2	25,4	25,5	25,3
	AOD vía OSC (M\$)	347,6	255,2	228,4	230,8
Países Bajos	%/AOD bilateral	34,0	30,8	32,1	34,1
	%/AOD total	25,3	23,0	24,5	23,3
	AOD vía OSC (M\$)	1.765,8	1.479,8	1.555,2	1.480,4

³⁵ Esta clasificación, que incorpora al conjunto de las OSC, no coincide exactamente con la clasificación utilizada en España por el sistema de seguimiento de la SEGECID, ya que este informa de la AOD canalizada vía ONGD. Para poder hacer un análisis comparado del conjunto de los países se ha optado por seleccionar esta vía de canalización, ya que es la única que permite dicho análisis.

España	%/AOD bilateral	30,6	21,1	23,3	31,4
	%/AOD total	21,4	14,3	15,6	17,1
	AOD vía OSC (M\$)	1.469,3	944,1	929,9	715,5
Suecia	%/AOD bilateral	24,3	25,8	28,0	27,5
	%/AOD total	16,2	17,1	18,0	17,9
	AOD vía OSC (M\$)	764,9	776,8	815,7	1.001,0
Finlandia	%/AOD bilateral	23,1	22,3	20,7	21,8
	%/AOD total	13,7	13,6	13,0	13,0
	AOD vía OSC (M\$)	159,8	176,1	173,4	183,0
Dinamarca	%/AOD bilateral	11,4	11,8	20,8	21,6
	%/AOD total	7,4	8,0	15,3	15,8
	AOD vía OSC (M\$)	208,8	224,1	438,1	463,7
Reino Unido	%/AOD bilateral	13,4	14,5	14,6	19,9
	%/AOD total	8,5	9,5	8,9	12,2
	AOD vía OSC (M\$)	982,3	1.068,2	1.166,6	1.687,1
UE (instituciones)	%/AOD bilateral	5,9	11,2	13,3	15,2
	%/AOD total	5,8	10,8	13,0	14,8
	AOD vía OSC (M\$)	761,0	1.455,0	1.648,4	1.870,2
Italia	AOD bilateral	6,7	14,4	11,7	13,1
	AOD total	2,5	3,8	3,0	5,2
	AOD vía OSC (M\$)	123,2	125,9	88,8	222,9
Alemania	AOD bilateral	10,4	14,0	11,8	10,9
	AOD total	6,7	8,2	7,3	6,8
	AOD vía OSC (M\$)	939,8	992,9	944,4	954,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CAD/OCDE

El cuadro solo muestra algunos de los países. El análisis de los datos, no obstante, se ha realizado para el conjunto de los socios del CAD, por lo que el análisis que se muestra a continuación hace referencia a países que no están recogidos en el cuadro.

Existencia de tres niveles de participación en función del porcentaje de canalización (con datos de 2011)

- › **Elevada canalización (superior al 20% de la AOD bilateral).** Cinco países: Irlanda, Países Bajos, EEUU, Noruega, Luxemburgo.

Se trata de países que parecen apostar por la participación de las OSC en la canalización de la AOD. No obstante, a pesar de estos datos, se pueden hacer algunas matizaciones sobre el peso real que la canalización vía ONGD tiene sobre la distribución de la AOD. En los casos de Irlanda, Países Bajos y Luxemburgo, el alto porcentaje de canalización vía OSC-ONGD está infradimensionado por el elevado porcentaje de AOD canalizada por la vía multilateral. Si tomáramos tan solo los datos de AOD bilateral el porcentaje canalizado a través de OSC-ONGD se dispara en el caso de Irlanda hasta el 38,2%, en el de Países Bajos hasta el 34,1 y en el de Luxemburgo hasta el 28,6%. No ocurre lo mismo en el caso de Noruega y EEUU, ya que canalizan un porcentaje mucho menor de su AOD por la vía multilateral (24% y 12% respectivamente).

- › **Canalización media (entre el 10% y el 19%).** Nueve países + UE: Suecia, España, Dinamarca, Canadá, Nueva Zelanda, Finlandia, Bélgica, Reino Unido, Australia e instituciones de la Unión Europea.

Como sucede con el grupo anterior, una comparación con la AOD bilateral lleva a matizar las posiciones dentro de este grupo. Cinco de estos países hacen una apuesta por la canalización de la AOD a través de OSC-ONGD de su AOD bilateral claramente mayor, pero al contar con elevados porcentajes de AOD multilateral este esfuerzo queda diluido cuantitativamente. Se trata de España (con un 45% de AOD multilateral), Finlandia (40%), Reino Unido (39%), Bélgica (38%) y Suecia (35%). Si contempláramos la AOD canalizada por estos países a través de OSC-ONGD comparándola exclusivamente con la AOD bilateral, su porcentaje crecería significativamente y de manera especialmente acusada para el caso de España, que se situaría en el 31,4% y de Suecia, que lo haría en el 27,5%.

- › **Canalización baja (inferior al 10%).** Ocho países: Alemania, Austria, Italia, Japón, Portugal, Corea, Francia y Grecia.

Como ocurre en el caso anterior, hay algunos países dentro de este grupo que sí están haciendo una apuesta destacable por la canalización vía ONGD, pero que dado el elevado peso de su AOD multilateral, queda desdibujado. Se trata de Italia, con un porcentaje de AOD multilateral del 61%, que canalizó por la vía de las OSC-ONGD el 13,1% de su AOD bilateral, y de Austria, con una AOD multilateral del 56%, canalizó el 13% de su AOD bilateral por la vía de las OSC-ONGD.

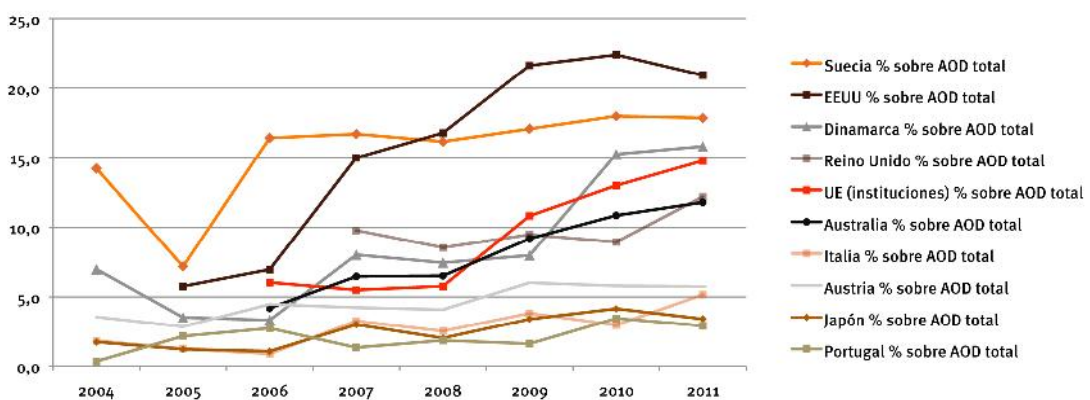
Así pues, el análisis de los datos de 2011 muestra una elevada participación de la sociedad civil en la canalización de la AOD en buena parte de los socios del CAD y esta alcanza cuotas significativamente elevadas cuando se analiza la participación en relación a la AOD bilateral. Este análisis de carácter estático debe ser completado con una mirada más dinámica capaz de interpretar algunas de las tendencias de los últimos años, concretamente en el periodo en el que la información relativa a la canalización de la AOD por la vía de las OSC-ONGD comienza a ser consistente, concretamente a partir del año 2008. A continuación se plantean algunas de las reflexiones resultado de este análisis:

Tres tendencias dominantes ¿en camino hacia la convergencia?

Se pueden identificar con cierta claridad tres grupos de países que desarrollan tendencias diferenciadas:

- › **Países con una canalización de su AOD a través de OSC-ONGD en ascenso:** Suecia, Estados Unidos, Unión Europea (instituciones), Dinamarca, Australia y Reino Unido, Austria, Italia, Japón y Portugal.

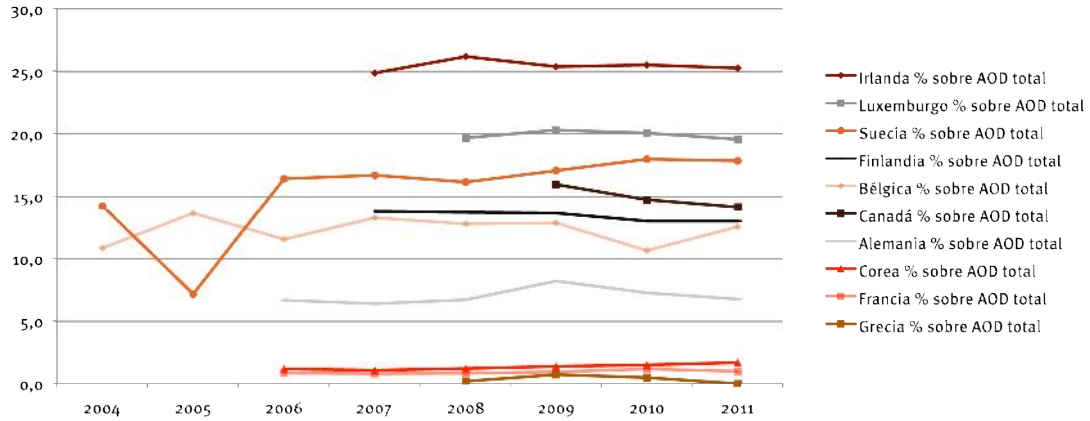
Evolución de la canalización de la AOD vía OSC: países en ascenso



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CAD/OCDE

- › **Países con una canalización de su AOD a través de OSC-ONGD relativamente constante:** Irlanda, Luxemburgo, Suecia, Canadá, Finlandia, Bélgica, Alemania, Corea, Francia y Grecia

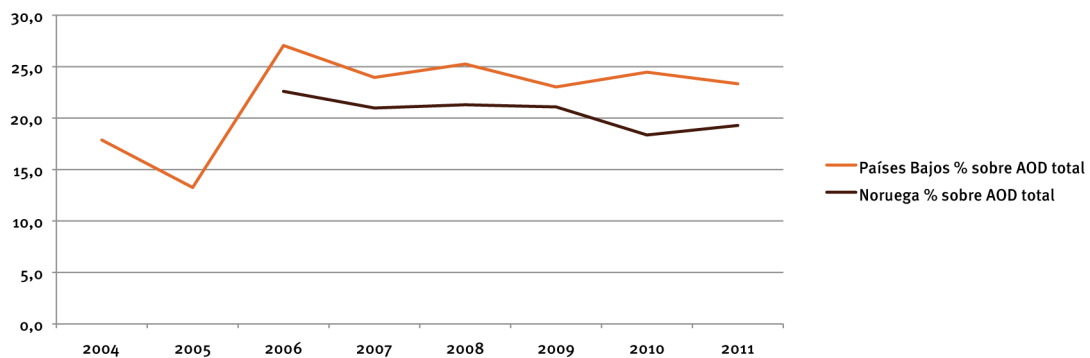
Evolución de la canalización de la AOD vía OSC: países con evolución constante



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CAD/OCDE

- › **Países con una canalización de su AOD a través de OSC-ONGD en descenso:** Países Bajos y Noruega

Evolución de la canalización de la AOD vía OSC: países en descenso



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CAD/OCDE

Además de estas tres tendencias hay dos países, España y Nueva Zelanda, con un comportamiento más errático que no reproducen el comportamiento de ninguno de los grupos anteriores.

En el cuadro 2 se encuentran clasificados los diferentes países del CAD en función de su nivel de canalización vía OSC-ONGD y su evolución reciente:

Cuadro 2. Tendencias en la canalización de la AOD a través de OSC-ONGD

Canalización vía ONGD sobre la AOD total	En ascenso (2008-2011)	Estable (2008-2011)	En descenso (2008-2011)	En descenso (2008-2011)
Canalización alta (superior al 20%, 2011)	EEUU	Irlanda	Países Bajos	España Nueva Zelanda
Canalización media (entre el 10% y el 19%, 2011)	Suecia Dinamarca Unión Europea Reino Unido Australia	Luxemburgo Suecia Canadá Finlandia Bélgica	Noruega	
2011	Austria Italia Japón Portugal	Alemania Corea Francia Grecia		

Fuente: elaboración propia

Hacia la convergencia en niveles medio-altos

A la luz de los datos parece que hay una tendencia creciente hacia el incremento del porcentaje de la AOD canalizada a través de OSC-ONG. Hay algunos países que no reproducen esta tendencia, pero en la mayoría de ellos parece deberse, como sugieren los datos, a los elevados niveles ya existentes. Es el caso de España y Países Bajos y, en menor medida, Noruega.

A la tendencia a la convergencia escapan los países que de manera clara parecen no apostar por la canalización de la AOD a través de las OSC-ONGD: Francia, Corea y Grecia.

Otros países, aunque no se sitúan en una tendencia de convergencia en niveles medios altos, como Italia, Austria, Japón y Portugal, sí están enmarcados en dinámicas de crecimiento respecto a la AOD canalizada vía OSC-ONGD por lo que, en el medio plazo, podrían situarse en esta tendencia.

Participación generalizada pero desigual en la canalización de la AOD

Todos los países del CAD canalizan AOD a través de las OSC, aunque agrupados en tres niveles de participación diferenciados en función del porcentaje de AOD canalizada vía OSC (con datos de 2011):

- › Países con un porcentaje elevado de canalización de su AOD bilateral vía OSC (superior al 20%). Cinco países: Irlanda, Países Bajos, EEUU, Noruega, Luxemburgo.
- › Países con un porcentaje medio de canalización de su AOD bilateral vía OSC (entre el 10% y el 19%). Nueve países + UE: Suecia, España, Dinamarca, Canadá, Nueva Zelanda, Finlandia, Bélgica, Reino Unido, Australia e instituciones de la Unión Europea.
- › Países con un porcentaje bajo de canalización de su AOD bilateral vía OSC (inferior al 10%). Ocho países: Alemania, Austria, Italia, Japón, Portugal, Corea, Francia y Grecia.

Tres tendencias dominantes en camino hacia la convergencia

Existe una tendencia creciente hacia el incremento del porcentaje de la AOD canalizada a través de OSC-ONGD. Una minoría de países no reproduce esta tendencia, en buena medida debido a los elevados niveles de canalización vía OSC ya existentes, como es el caso de España, Países Bajos y, en menor medida, Noruega. A la tendencia a la convergencia escapan los países que de manera clara parecen no apostar por la canalización de la AOD a través de las OSC-ONGD: Francia, Corea y Grecia.

b/ Funcionamiento de los esquemas de financiación

Tendencias generales en las modalidades de financiación de los países

Todos los países analizados tienen establecidos mecanismos específicos para financiar las acciones de las OSC/ONGD, aunque otorgándoles diferentes pesos en relación al conjunto de la política como hemos analizado en el epígrafe anterior. Respecto de los mecanismos que son utilizados por los distintos países se aprecia una gran heterogeneidad, tanto en los esquemas de financiación como en los pesos relativos que se otorga a cada modalidad en cada caso así como en los requisitos o criterios utilizados para la elegibilidad.

Cada uno de los países analizados muestra un amplio abanico de modalidades diferentes que van, en función del tamaño de la financiación, desde microproyectos de cooperación hasta el establecimiento de algún tipo de “acuerdo-marco” normalmente basado en ciertos niveles de confianza otorgados a las ONGD destinados a facilitar que desarrollen su propia misión o visión estratégica. Entre ambos extremos se aprecian diferentes instrumentos como proyectos, convenios o programas con alcances temporales medianos y especialización sectorial variada.

Sin embargo, es preciso advertir que el análisis no puede realizarse atendiendo tan sólo a la denominación que se le da al tipo de instrumento, puesto que se aprecian diferencias notables respecto de lo que para dos países diferentes consideran como “financiable” en una misma modalidad de financiación, además los criterios que determinan cada una de las modalidades varían de forma notable de unos países a otros, por lo que el análisis comparativo en función de las aparentes similitudes observadas en función del tamaño dejaría fuera del mismo aspectos esenciales para la comprensión del estado del actual marco de financiación y las tendencias y evoluciones que pudieran generalizarse.

Por indicar un ejemplo de la heterogeneidad de la que estamos hablando, se han identificado países donde el 42% de la financiación a ONGD se hace a través de un mecanismo explícitamente diseñado para el Core funding (Dinamarca), mientras que en otros países, no existiendo este mecanismo, sí pueden observarse financiaciones destinadas a desarrollar la visión y la misión de las ONGD aunque lo hagan incluso bajo un esquema de proyecto, es decir, debiendo acudir a una convocatoria abierta sin los criterios previos de elegibilidad que caracterizan a los mecanismos basados en el reconocimiento diferencial de la experiencia y la competencia. Cabe mencionar como ejemplo de esto último la convocatoria de “proyectos de interés general” en Francia, por la que CoordinationSUD recibió en 2010 algo más de 4M€ para financiar sus actividades a lo largo de tres años, lo que sin duda ha supuesto para dicha plataforma de organizaciones un apoyo importante para el desarrollo de su propia estrategia tal y como indica el título y la especificación general del proyecto aprobado, es decir, una especie de core funding.

De igual forma no parece razonable, al hilo del examen documental realizado, pensar que las diferentes modalidades se generan pensando en responder demandas más específicas o especializadas en función del tipo de ONGD. De hecho son muchos los esfuerzos que se han realizado en la literatura para establecer clasificaciones comprensivas del conjunto de las ONGD pero no han servido tanto para clasificarlas como para establecer categorizaciones de sus diferentes formas de actuar. No en vano es evidente que existen cada vez más ONGD que abordan sus estrategias desde diferentes roles y en función de ello realizan actividades diferentes entre sí. Tal vez uno de los más ajustados intentos de categorización, puesto que ha sido realizado teniendo en cuenta otras clasificaciones anteriores, lo han realizado Schulpen y Hoebnik en un estudio pendiente de publicación que es traído aquí por su claridad e interés:

	Rol	Principales actividades
1	<i>Financiero</i>	Envío de fondos a sus socios locales para las intervenciones de desarrollo.
2	<i>Asesor</i>	Fortalecimiento institucional, transferencia de conocimientos, se busca el link entre el expertise de la ONG del Norte y la asistencia técnica hacia las organizaciones locales
3	<i>Networker</i>	Crear y fortalecer redes para mejorar la cooperación y la complementariedad entre organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y comerciales.
4	<i>Implementador</i>	Implementar acciones, bien de emergencia, bien de desarrollo plurianuales
5	<i>Lobbyist</i>	Incidir en las políticas y en los gobiernos
6	<i>Promotor de cambios en el Norte</i>	Promover cambios en el Norte par contribuir al desarrollo del Sur. El apoyo público es importante para este rol.

Fuente: Lau Schulpen, Paul Hoebink : First draft Private aid agencies : the duct case, en prensa.

Tal y como se afirmaba, en la documentación analizada sobre los diferentes marcos de financiación se observa que los modelos no se han adaptado claramente a alguna clasificación o tipología como la anterior, generando modalidades de financiación específicas en función de los roles asignados, teniendo además en cuenta que en algunos casos las ONGD asumen varios roles. En la mayoría de los casos se opta por una serie de convocatorias que se definen más bien en función de los volúmenes, introducción de determinados criterios en la gestión organizacional u otra serie de condiciones y requisitos de gran variedad, pero que en general asumen la posibilidad de financiar diferentes actividades que se corresponden con diferentes roles organizacionales. Tanto si nos referimos al caso holandés, que desde hace unos años se caracteriza por haber aglutinado en un solo mecanismo de financiación los grandes y pequeños esquemas, como si pensamos en un país como Francia que presenta más de media docena de “ventanillas” diferentes, en ambos casos todas las modalidades permiten combinar acciones de varios de los roles o categorías.

No obstante todo lo anterior, sí parecen apreciarse tendencias generalizadas en al menos tres aspectos muy claros en la última década. Por un lado, puede apreciarse cierta tendencia a tratar de superar los esquemas de financiación basados en la lógica de proyectos, en la línea de lo que la UE sugiere en sus perspectivas financieras para el periodo 2014-2020, en las que apuesta por que se contemplen nuevas modalidades que permitan garantizar un plazo para su ejecución más amplio y de carácter plurianual y acorde con ritmos de los procesos de desarrollo, de forma que las acciones proporcionen mayor impacto en términos de desarrollo. La mayoría de las principales convocatorias financian acciones de entre 3 y 5 años, y todos los países presentan al menos un esquema que alcanza hasta los 4 años de ejecución. Por otro lado, entre 2004 y 2008 el CAD insistió en sus exámenes de pares en la necesidad de que los gobiernos proporcionen mecanismos específicos para el trabajo en educación para el desarrollo y ciudadanía global. Algunos países han incorporado convocatorias específicas en esta materia, aunque no parece observarse ninguna modalidad diferenciada de los proyectos “clásicos” de educación y/o sensibilización. Sólo en algunos casos se introducen explícitamente las funciones más habituales con que las OSC/ONGD suelen hacer seguimiento de las políticas: funciones de advocacy, de seguimiento y vigilancia de la acción gubernamental (watch dog function), o elaboración de propuestas y generación de consensos entre actores sociales y políticos. En pocos países se contempla el trabajo en materia de CPD como un espacio idóneo para la participación y el seguimiento de políticas por parte de las OSC. Y por último, tal vez más recientemente que los anteriores, se observa que la mayoría de los modelos de financiación tratan de incentivar la generación de alianzas diversas en los procesos de elaboración de propuestas financiables.

Sobre este último particular conviene detenerse en un par de reflexiones. Las alianzas diversas que tratan de promoverse a menudo responden a denominaciones similares por genéricas como por ejemplo “alianzas multiactor” pero analizando con detenimiento los requisitos e incentivos propuestos por los distintos países se aprecian diferencias notables. Por un lado, existen propuestas de generación de alianzas o consorcios entre ONGD, de lo que la reforma que realizó el Ministerio Holandés hace cinco años cuando estableció al MSFII es paradigmática. Se trata de un esquema de financiación grande que

promueve las alianzas pero no las exige. Para ello establece que serán mejor valoradas las propuestas generadas en consorcios de ONGD, pero no impide a ONGD acceder en solitario a dicho esquema. Las limitaciones se establecen mediante la imposibilidad de que una ONGD pueda acceder a más de una subvención (si va de forma individual o en calidad de cabeza de un consorcio) pero nada impide -más bien alienta- que una ONGD, además de “su” subvención forme parte de otros varios consorcios.

Por otro lado, existen algunas convocatorias específicas dirigidas a consorcios formados por actores de diferente naturaleza, pero ni son abundantes, ni canalizan un porcentaje significativo de los fondos que se distribuyen. Estas convocatorias alientan la formación de alianzas entre ONGD y otros actores, como organizaciones sindicales, centros de investigación, autoridades locales, redes internacionales de sociedad civil o empresas del sector lucrativo. Francia, por ejemplo, cuenta con una convocatoria específica para este tipo de colaboraciones. Respecto de las denominadas Alianzas Público Privadas (APP) el único país que presenta mayor recorrido en este aspecto es el Reino Unido, pero incluso en su caso, la diferencia entre financiación pública para organizaciones sin ánimo de lucro sigue siendo clara y meridiana. Existen convocatorias para organizaciones sin ánimo de lucro y otros fondos destinados específicamente para empresas, cuyas características, sistemas de elegibilidad y condiciones son absolutamente diferentes con las que van destinadas a financiar el trabajo de las ONGD que aquí se está analizando. En este sentido y tal vez por su carácter innovador, cabe destacar la convocatoria denominada UK Aid Match específicamente destinada a generar nuevas experiencias en forma de alianzas entre ONGD y empresas privadas por la que el DFID se compromete a aportar 1 libra por cada libra que la ONGD sea capaz de recaudar específicamente para esa actividad, hasta un límite de 400.000 libras. Se explicita que esa recaudación no puede concederse en efectivo por parte de las empresas, sino que el acuerdo entre ONGD y empresas debe orientarse a la facilitación de la difusión de la propuesta al público para promover la recaudación (periódicos que pongan anuncios, supermercados que publiciten la iniciativa, o compañías de negocio online que contribuyan a la difusión, entre otras). La convocatoria expresa sin lugar a dudas que sólo pueden presentar las propuestas y la consiguiente solicitud de financiación pública las organizaciones no lucrativas, y que ni una sola libra que fuera concedida podría ir destinada a financiar las actividades de promoción y difusión que las compañías se hubieran comprometido a realizar. Toda la recaudación debe proceder de donantes individuales. Parece realmente una innovadora propuesta orientada a generar alianzas público privadas que podrían cumplir una doble función: por un lado, utilizar la financiación pública para promover una mayor recaudación para realizar proyectos de desarrollo y, por otro lado, aumentar la capacidad de las organizaciones (y las empresas) para dar a conocer el trabajo en materia de cooperación internacional y así elevar el grado de concienciación y de compromiso de la ciudadanía. También puede valorarse como una iniciativa pública de interés para contribuir a disminuir la dependencia de fondos públicos de las organizaciones, mediante la colaboración del sector privado empresarial. Puede considerarse asimismo un incentivo de interés en materia de reputación social para dicho sector el hecho de participar en campañas de difusión, en las que su colaboración aparecería públicamente en calidad de socia con el gobierno.

En resumen, toda la variedad y heterogeneidad observada en los modelos de financiación parece indicar que la evolución de los diferentes modelos no ha seguido una lógica exclusivamente marcada por las recomendaciones generales expresadas por el CAD u otro organismo con capacidad normativa internacional en materia de financiación para el desarrollo, sino que también han respondido a otras variables de “consumo interno” que van desde la evolución más general de la política de desarrollo en cada país, hasta la concepción con que se recoge en dicha política el papel de las OSC/ONGD como actrices de la política, pasando por la capacidad de estas para generar demandas aceptadas por la ciudadanía que sugieren representar con legitimidad un trabajo aceptado y bien considerado por parte de la ciudadanía.

En todos los casos conviven esquemas de financiación “grandes” con otras convocatorias que siguen la lógica del proyecto clásico, con montos menores, menor plazo de ejecución y requisitos más laxos para su acceso. La mayor o menor exigencia entre los requisitos suelen referirse, por un lado, a los criterios relativos al modelo de gestión organizacional y, por otro, a los relativos a la experiencia demostrable en ejecución de proyectos subvencionados. Igualmente en todos los casos se considera cierto tipo de reconocimiento general de la visión, la misión y las estrategias de determinadas organizaciones, acorde a su rol, tal y como veíamos en el modelo holandés.

El Core Funding desaparece o se difumina en otro tipo de convocatorias:

A excepción de los casos de Dinamarca y de Finlandia las convocatorias específicas de core funding parecen haber ido desapareciendo como tales, aunque hay grandes esquemas de financiación plurianual que, al estar destinados a financiar las estrategias de las organizaciones y al tratarse por lo tanto de financiación no estrictamente condicionada a la ejecución de un determinado proyecto, pueden estar cumpliendo la función de fortalecimiento del trabajo de las ONGD desde otra denominación. Tal ha sido el caso del Partnership Programme Arrangements (PPA) británico, y así lo será al menos hasta el año próximo, puesto que ya se ha anunciado una revisión del mismo cuando finalicen en 2014 las actuales concesiones. También existen numerosas financiaciones aprobadas desde diferentes ventanillas que van dirigidas a contribuir al sostenimiento de la visión estratégica de la ONGD solicitante, como el ejemplo mencionado anteriormente de CoordinationSUD en Francia.

Una vez más el caso de Holanda presenta una evolución interesante por cuanto muestra algunos rasgos identificables en la retórica dominante en estos tiempos de reformas y redefiniciones de los marcos de financiación en que nos encontramos. En Holanda se practicó el core funding desde 1980. El gobierno entendía que con esta financiación se contribuía a preservar la autonomía de las ONGD para el cumplimiento de su papel estratégico en la política de desarrollo. Sin embargo, no fue posible mantener esta modalidad de financiación y fue reemplazada por el programa de cofinanciación en 2002 (MFS), claramente vinculado tanto a las prioridades gubernamentales como a una lógica mucho más condicionada en la identificación de las acciones³⁶.

Históricamente en Holanda ha habido una financiación dividida entre los grandes y los pequeños esquemas. Los grandes esquemas como el MPF (dirigido a cuatro organizaciones) y posteriormente MPF Broad (dirigido a 6 organizaciones), que posteriormente en 2007 se fusionaron con los pequeños esquemas (TMF) en el MFS (2007-2010), luego MFS-II (2011-2015). En este último las grandes ONGD como ICCO y Cordaid perdieron, sustancialmente, financiación respecto a MFS-I fundamentalmente por las condiciones impuestas para promover la generación de alianzas y consorcios. El efecto que esta medida, destinada a reducir la dispersión inicialmente, tuvo en realidad se aborda en el epígrafe posterior sobre tendencias de concentración.

Por parte de la Unión Europea también se ha apreciado una desaparición progresiva del apoyo directo a las redes paneuropeas de OSC que había centralizado el grueso de su financiación asimilable a la idea de core funding durante muchos años. En el ámbito del desarrollo, la financiación que respondía a la necesidad de las instituciones europeas de dotarse de interlocutores representativos de OSC de carácter y alcance paneuropeo, correspondió a CONCORD. Al parecer la necesidad de dotar de mayor transparencia ha inducido a abandonar la financiación directa y a sustituirla por sistemas de libre competencia, tal y como exigía el hecho de que existieran cada vez más OSC/ONGD de ámbito europeo y por lo tanto mayor competencia por dicha financiación. Esto también parece ser un indicador de que se le ha otorgado mayor importancia por parte de las instituciones europeas a disponer de interlocutores de ámbito europeo que a fortalecer plataformas de diálogo y representación de otras con base nacional.

Acuerdos marco y esquemas plurianuales: apuesta por su mantenimiento con anuncios de reformas cargadas aún de incertidumbres:

Ya se ha mencionado que el gobierno británico ha anunciado la reforma del PPA a partir del próximo año que finalizan los que están actualmente concedidos y en ejecución. El gobierno holandés por su parte acaba de anunciar hace pocos meses que a la finalización de los actuales MSFII (2016) este modelo será revisado y con seguridad su monto financiero total será recortado por necesidad de “ajustes presupuestarios”.

³⁶ Paul Hoebink y Lau Schulp (eds.), *Foreign Aid between Private and Public. European Private Aid and Government Support for Private aid Organisations*. London: Palgrave- McMillan (en prensa).

En ambos casos aún hay más dudas que certezas respecto de cuál será el resultado de las reformas anunciadas, aunque varios informantes encuentran una relación clara tanto con los síntomas de la evolución y el cambio que está produciéndose en el ámbito de la política de cooperación.

En el caso del Reino Unido apenas hay más que impresiones derivadas de contactos informales que algunos informantes refieren y declaraciones muy generales de algunos responsables del DFID, que anuncian la necesidad de revisar el modelo para adecuarlo y orientarlo mejor a los principios del “value for money”. Dado que, como hemos dicho antes, estos principios carecen de una operatividad clara, así como de una vinculación basada en evidencias con los efectos en desarrollo, lo cierto es que existe cierto grado de incertidumbre por parte de las ONGD respecto de en qué consistirá finalmente dicha revisión. Es preciso tener en cuenta que ya en la normativa actual, las ONGD han de presentar un “Value for Money questionnaire” junto con el documento de proyecto (business case) y la matriz de resultados e indicadores (log frame). La ventaja en el caso del Reino Unido es, que después de varios años de publicar todos y cada uno de los documentos de proyecto así como las evaluaciones intermedias completas y los documentos de autoevaluación que elaboran las ONGD, si basan la reforma en evidencias, estas serán fácilmente contrastables y por lo tanto necesariamente compartidas como tales.

Por su parte en Holanda ya se cuenta con que después de 2016 no existirá un MSFIII, aunque aún no se han ofrecido datos ni argumentos para poder disponer de una idea, ni siquiera aproximada, de cuál será el futuro de ese esquema de financiación. Dado el malestar que ha generado la presentación del nuevo documento de política entre las ONGD, está todavía por ver hacia dónde derivará la financiación de tipo programático y estratégico.

Por lo que respecta al caso de la UE, las últimas recomendaciones del CAD en su peer review del año 2012, tienen especialmente en cuenta la preocupación y demandas de las OSC a la hora de acceder a la financiación, a través de las diferentes líneas. Principalmente referidas a la insuficiente transparencia a la hora de aprobar los proyectos y programas, cómo funcionan los procesos de adjudicación, los momentos de toma de decisión y quiénes intervienen. Todo ello cuestionado, dado que en muchas ocasiones la principal razón de exclusión acaba siendo falta de capacidad logística - organizativa. Otra de las principales demandas de las OSC es el cumplimiento de plazos por parte de la UE en los diferentes momentos del proceso, desde su aprobación/denegación a la entrega de fondos, lo cual pudiera ser consecuencia de la burocratización, pesada gestión administrativa y los procesos de desconcentración de la ayuda a través de las delegaciones de la UE en los PVD.

Se han producido, no obstante, mejoras en el apoyo prestado por la Unión Europea a la programación por parte de las ONGD, si bien es cierto que las organizaciones ven limitado este potencial apoyo como consecuencia del limitado tiempo dedicado realmente para ello, así como por la falta de retroalimentación por parte de la UE en la elaboración de los ejercicios de programación.

Los esquemas pequeños: la financiación para acciones

Tal y como se ha mencionado anteriormente cada país ha ido diseñando sus esquemas de financiación, respondiendo a lógicas estratégicas y demandas de las OSC. Si bien es cierto que en general, puede apreciarse cierta tendencia a tratar de superar los esquemas de financiación basados en la lógica de esquemas pequeños, sin embargo todos los países analizados contemplan entre las modalidades de financiación las referidas a proyectos y acciones concretas, que parecen responder a equilibrar la participación de diferentes organizaciones, marcadas por su rol y sobre todo por su dimensión.

Atendiendo, pues, a la naturaleza de las organizaciones, el objeto de los instrumentos de financiación para proyectos trata en cualquier caso de dar juego a las organizaciones medianas y pequeñas, con roles más ligados a la implementación de intervenciones, o bien a aquellas que hacen de correa de transmisión de financiación en la cadena de la ayuda o incluso otras que se centran más en su papel de asistencia técnica, transmitiendo know how y fortaleciendo capacidades de sus socios locales. Precisamente es en la financiación a proyectos y acciones concretas donde se da la opción de apoyo directo tanto a

organizaciones internacionales y organizaciones del Sur. Por ejemplo, en el caso holandés para las ONGD internacionales se abre el programa SALIN (Strategic Alliances with International NGOs) o la financiación danesa a organizaciones locales directamente a través de las embajadas.

La complejidad para acceder a la financiación de esquemas pequeños varía dependiendo del país. En Holanda se produce una división clara entre numerosas organizaciones con un monto de financiación relativamente pequeño y apoyado en una diversidad de fuentes de financiación, y un reducido grupo de organizaciones con una financiación muy elevada, con fuerte financiación pública. Las primeras se dedican fundamentalmente a la gestión y ejecución de proyectos. Los pequeños esquemas están dirigidos a un número más amplio de ONGD que además está siendo creciente, llegando a generarse una elevada competencia en este tipo de convocatorias, lo que reduce de manera significativa la capacidad real de acceso a la financiación de numerosas organizaciones. Esto ocurre como consecuencia de la tendencia a concentrar la financiación en el marco de los “esquemas grandes” en un reducido número de ONGD o alianzas de ONGD, proceso por el que numerosas organizaciones, especialmente las menores y las pequeñas, quedan de facto excluidas de los grandes esquemas y dirigen su atención a los esquemas menores. El resultado final es que las organizaciones más pequeñas y con menor capacidad, para las que en un principio estaban destinados estos esquemas, acaban quedando excluidas del marco de financiación.

En el caso de Gran Bretaña, DFID crea un entorno facilitador para simplificar el acceso a la financiación. El proceso se denomina “two state application process”, con la idea de reducir el tiempo de dedicación a las propuestas que puede luego no se lleguen a financiar. El primer estadio es sencillo y se solicita información básica sobre el proyecto y la organización, de modo que se pueda valorar si está alineado con las prioridades de DFID, si cumple con las condiciones básicas propuestas y si la organización tiene capacidad suficiente para llevarlo a cabo. A partir de ahí se invita a una lista reducida de organizaciones a presentar los proyectos cumpliendo con una serie de criterios, incluida una valoración previa de la viabilidad. La duración del proceso puede ser un tanto lenta inicialmente, sin embargo reduce tiempos y recursos, tanto a ONGs, como a la administración. Junto a estos encontramos otros modelos más complejos, como es el caso europeo, a través del “Action grants” con convocatorias temáticas y geográficas. Desde las ONGD existe una preocupación para poder acceder a la financiación de la UE. Las principales críticas al marco de financiación de la UE (desde *CONCORD*) hacen hincapié en el excesivo peso de lo administrativo frente a los resultados de desarrollo, en la exclusión por razones menores (de tipo logístico), en la falta de transparencia para la adjudicación de contratos - proyectos, la escasa predictibilidad para las convocatorias de proyectos (call for proposals). De facto, la complejidad de procedimientos (burocratización del proceso) y cumplimiento de criterios priorizados, tales como la capacidad financiera, o el formar consorcios entre organizaciones (ad hoc) limita el acceso de las ONGDs a la financiación para proyectos.

En el itinerario de financiación a proyectos se ha puesto de manifiesto el rol influyente que se le confiere a las delegaciones que las diferentes cooperaciones tienen en los PVD. Veamos por ejemplo el caso alemán, inglés o europeo. Esta descentralización en la toma de decisiones parte de una doble lógica argumental, si tenemos en cuenta que la cercanía de las delegaciones entraña un mayor conocimiento y relación con las diferentes organizaciones, sean estas internacionales o locales y que, tal y como se ha señalado anteriormente, modelos como el británico o el de la Unión Europea apuestan por el fortalecimiento directo a organizaciones implantadas en el terreno. El principal instrumento de la CE es el European instrument for democracy and human rights (EIDHR), el más utilizado por las OSC que permite apoyar organizaciones de base en los PVD (en el año 2012 se aprobaron 567 propuestas)³⁷.

Finalmente, cabe mencionar que no se ha podido constatar que las modalidades de financiación basadas en esquemas pequeños y proyectos deriven en una fragmentación de la ayuda, pero tampoco que haya una relación directa con el mayor o menor impacto en los procesos de desarrollo. Más bien pudiéramos identificar que esta modalidad de financiación da juego a una cantidad de organizaciones que tienen su papel y que contribuyen al fortalecimiento de la sociedad civil. Bien es cierto, que empieza a

³⁷ Es necesario destacar que en el caso de la cooperación británica hay una parte importante que es canalizada a través de las delegaciones en los países que son quienes toman las decisiones de a qué OSC conceder los fondos. Al respecto puede consultarse el informe Annex 1: Summary of responses from survey of civil society organisations' governance arrangements, disponible en www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2006/07/05061311-survey.pdf

perfilarse cierta tendencia a apoyar directamente a organizaciones con implantación en el Sur (bien sean locales, bien internacionales), también influido por el “value for money” y en aras de ser más eficaces en los mecanismos de ayuda y en la búsqueda del impacto en los procesos de desarrollo, tal y como se explicará más adelante. En este sentido, no se ha hallado recomendación alguna del CAD que relacione directamente la financiación a través de instrumentos para proyectos y una fragmentación de la ayuda. Sin embargo, en este sentido sí afecta la descoordinación de actores públicos que actúan como donantes, configurando un marco de financiación fragmentado, como es el caso de Alemania (DAC Peer review Germany, 2005), en el que claramente el CAD considera que las “agencias de implementación” alemanas destacan por sus altas capacidades técnicas y profesionales en materia de cooperación para el desarrollo y son flexibles en la implementación de sus programas, sin embargo la gran debilidad del sistema alemán está en la ineficiente coordinación que no logra superar la gran fragmentación del mismo, lo que lleva a que sus socios en países en desarrollo no lo entiendan bien y que el BMZ pierda mucho tiempo con tareas de coordinación entre los distintos actores alemanes (Bundestag, GTZ, entre otros).

c/ Tendencias a la concentración de la financiación, ¿eficacia o eficiencia?

Son varios los cambios observados en los marcos de financiación, como se ha analizado, que apuntan a la aparición de nuevas tendencias. Entre ellos, el que se ha manifestado seguramente con mayor claridad es la tendencia, observada en diferentes países, a la concentración de la financiación pública en un decreciente número de ONGD.

Esta apuesta hacia la concentración de la financiación, que implica que un porcentaje creciente de la AOD canalizada vía OSC se concentre en un reducido número de ONGD, está influenciada de manera evidente por la agenda de la eficacia de la ayuda que identifica la excesiva dispersión de las actuaciones como uno de los elementos que socavan la eficacia de la ayuda. Por esta razón, como apunta la doctrina internacional a través de diferentes consensos internacionales en materia de desarrollo³⁸, la concentración basada en el diálogo con los socios de desarrollo y a partir de los liderazgos ejercidos por los países socios, es un requisito fundamental para la eficacia de la ayuda.

La búsqueda de la eficacia es, así pues, la razón principal que parece guiar el ejercicio de revisión de la financiación y las relaciones entre los diferentes actores. No obstante, como ya se indicara en el primer capítulo, se produce una clara confluencia entre la búsqueda de eficacia y la lógica eficiente en la gestión pública que vincula directamente el uso de los recursos con los resultados contrastables, algo que en el caso de los procesos de desarrollo no siempre sucede en el corto y medio plazo. Esta lógica de la eficiencia (sintetizada en enfoques como el denominado value for money), no obstante, puede entrar en contradicción con la lógica de la eficacia desde la perspectiva del desarrollo. Esta tensión, como sugieren algunas opiniones, parece evidenciarse con claridad al analizar la evolución de la tendencia a la concentración de la financiación a las ONGD en algunos países, concretamente en los dos casos en los que esta propensión a la concentración se ha mostrado con mayor claridad: el holandés y el británico.

En el caso de Holanda el impulso hacia la concentración de la financiación a las ONGD se expresa claramente en la generación de alianzas, como requisito casi imprescindible, para acceder a los principales esquemas de financiación, especialmente el programa MFS-II. Hasta la fecha no existe una valoración clara de los resultados que esta apuesta por la concentración está generando. Si bien es cierto que algunos actores destacan potenciales efectos positivos, como el hecho de que las organizaciones tengan que definir su perfil para lograr la complementariedad y el valor añadido en las alianzas, también afirman que otra lectura de este mismo fenómeno es una tendencia a la homogenización, especialmente porque son las organizaciones pequeñas las que mayores esfuerzos tienen que hacer para acercarse a los perfiles y estándares de las organizaciones más grandes. Parece, por lo tanto, que las organizaciones con menos

³⁸ La Declaración de París, El Programa de Acción de Accra o el Partenariado por una Cooperación al Desarrollo Eficaz en el marco de la OCDE, y el Código de Conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo de la UE son los más recientes y representativos.

estructura y capacidad organizativa, a menudo las más enraizadas en la ciudadanía tanto del Norte del como de Sur, son sancionadas negativamente por la búsqueda de concentración lo que, aparentemente, tendrá efectos negativos en la riqueza y heterogeneidad tanto del tejido asociativo holandés, como el de los países socios hacia los que se oriente la cooperación holandesa.

Consecuencia de ello pareciera que, al menos en el caso holandés, la apuesta por la concentración en aras de la búsqueda de eficacia puede tener efectos negativos para la propia eficacia, en concreto por las limitaciones que la pérdida de riqueza del tejido asociativo puede tener en materia de apropiación democrática. Además, tampoco parece haber excesivas evidencias sobre la contribución del modelo de financiación basado en alianzas a una cooperación más eficaz. En este sentido, Hobink y Schulpen ponen en duda que estos cambios en los principales esquemas de financiación holandés hayan contribuido a superar la concentración. En su opinión esto se debe a que en la apuesta por el modelo basado en alianzas estaría más motivada por criterios de eficiencia administrativa, más que por una verdadera apuesta por la eficacia.

En el caso británico, los mencionados cambios que experimentará el modelo de financiación parecen inducidos, fundamentalmente, por una visión más comprometida con la lógica de la eficiencia desde el enfoque de *value for money*, a partir del cual el DFID está llevando a cabo una evaluación sobre el destino de los recursos canalizados por las ONGD. En el marco de esta iniciativa de evaluación se ha creado una comisión encargada de analizar qué ayudas tienen mayor impacto³⁹, con el objetivo de informar la toma de decisiones estratégicas en el marco de la financiación. Esta iniciativa pareciera estar más guiada, como apuntan varias de las voces consultadas en el marco de la investigación, por criterios vinculados con la lógica eficiente en la gestión, en la que el objetivo es incentivar “lograr hacer más con menos recursos”, lo que no es necesariamente coherente con la lógica de la eficacia, especialmente desde el punto de vista del alineamiento, la apropiación democrática y la contribución a objetivos nacionales y globales de desarrollo.

Tras esta síntesis a partir de los casos de Holanda y Reino Unido, pero coincidente con algunas de las preocupaciones y debates mantenidos en otros países, surgen varias dudas acerca de la capacidad que la búsqueda de concentración tiene en el desempeño de una cooperación más eficaz. Sin negar que la apuesta por la concentración pudiera tener potenciales efectos positivos en el impacto de las políticas de cooperación, la falta de evidencias aportadas en estos procesos en términos de eficacia en relación al proceso y las políticas de desarrollo invita a cuestionar la pertinencia de estos procesos, al menos en la forma en cómo están siendo conducidos. Lo cierto es que parecen estar guiados por criterios más vinculados con la eficiencia y la capacidad administrativa de los donantes, que por análisis estratégicos orientados a maximizar el potencial de los diferentes actores, en este caso de las ONGD, en las dinámicas de desarrollo. En este sentido, si los avances que la concentración en términos de eficacia no han sido destacados con claridad, sí son varias las voces que han apuntado a los riesgos que dicho ejercicio tiene en términos de eficacia.

En primer lugar, la realización de ejercicios de concentración que no estén guiados por criterios concertados en un marco amplio de división del trabajo y complementariedad pueden suponer una relevante pérdida de oportunidad en términos de eficacia y calidad de las políticas de cooperación. En este sentido, no parece que las críticas se orienten al hecho de que exista una apuesta por la concentración, sino que esta parece residir más en el modo en cómo se está llevando a cabo y, fundamentalmente, en los principios que la inspiran.

Otro argumento relevante que evidencia las contradicciones entre algunos de los actuales procesos de concentración y la eficacia de las políticas de ayuda tiene que ver con el papel sustancial e insustituible que la sociedad civil puede jugar en las dinámicas de desarrollo, tanto en el Norte como en el Sur. Sin caer en la idealización de la actual participación de las ONGD en las políticas de desarrollo, y a partir de la necesaria crítica sobre la atomización y la sistemática falta de voluntad y capacidad para superarla, conviene no obviar la centralidad que una sociedad fuerte, organizada, diversa y plural tiene en la calidad de los sistemas democráticos. En este sentido, la apuesta por la concentración, si no tiene en cuenta el impacto

39 La iniciativa puede consultarse en <http://icai.independent.gov.uk/>

ejercicio en el tejido asociativo y desarrolla mecanismo para garantizar el mantenimiento de la pluralidad, puede ejercer un efecto homogeneizador en el tejido asociativo, tanto en el Norte -como consecuencia de la expulsión de numerosas organizaciones del acceso a la financiación- como en el Sur, a consecuencia de la consabida traslación de las restricciones en el Norte a lo largo de la cadena de la ayuda.

No parece, a la luz del análisis, que la tendencia a la concentración, al menos hasta el momento, sea una noticia positiva para la agenda de desarrollo. Por ello, conviene llamar la atención sobre otras opciones que, alternativas o complementarias con la concentración, pueden suponer un avance en términos de relación y financiación entre Gobiernos y sociedad civil, y que suponen ámbitos a explorar, dado su gran potencial. Se trata de propuestas que empiezan a perfilarse en el ámbito europeo, como es la financiación en cascada (a través de coordinadora, plataformas o redes) o el fortalecimiento de la sociedad civil de los países del Sur. Estas opciones, siempre que estén construidas a partir de criterios comprometidos con la calidad y la capacidad de generar impacto favorable a los procesos de desarrollo, podrían contribuir a reducir la fragmentación y atomización la ayuda, al tiempo que tienen capacidad de lograr articular el potencial de las organizaciones de la sociedad en los procesos de desarrollo.

Existencia generalizada de mecanismos de financiación a las ONGD: heterogeneidad y tendencias de cambio

Todos los países analizados tienen establecidos mecanismos específicos para financiar a las ONGD. Los diferentes mecanismos muestran una gran heterogeneidad entre los diferentes países, al tiempo que muestran algunas tendencias en mayor o menor medida convergentes:

Elevada heterogeneidad en los esquemas de financiación de los diferentes países:

- › Por el tamaño de los esquemas de financiación: generalmente “conviven” grandes esquemas de financiación -apoyados en mayor o menor medida en marcos de confianza- con esquemas más pequeños, generalmente más finalistas y de menor duración y dotación presupuestaria
- › Por el peso relativo otorgado a cada modalidad de financiación: algunos países conceden mayor relevancia a los esquemas grandes, pero no se trata de una opción extendida al conjunto de los países
- › Por los criterios de elegibilidad: los criterios son diferentes entre países, aunque se observa una tendencia a la generación de alianzas entre ONGD y alianzas multiactor

Algunas tendencias en relación a los esquemas de financiación:

- › Tendencia a superar los esquemas de financiación basados en acciones concretas.
- › Tendencia a la concentración (mayor porcentaje de AOD dedicado a un menor número de ONGD) y la generación de incentivos para la formación de alianzas en la concurrencia a las convocatorias de financiación.
- › Diferenciación clara entre los sectores “profit” y “non profit” en las convocatorias de financiación.
- › Tendencia a la desaparición de modalidades de financiación dedicadas al fortalecimiento organizativo y el cumplimiento de la misión de las organizaciones (core funding).
- › Creciente peso de la lógica “value for money” en los esquemas y modalidades de financiación.

4.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR: UN ÁMBITO DE RELACIÓN ENTRE GOBIERNO Y SOCIEDAD CIVIL A EXPLORAR

La diferente naturaleza de la cooperación Sur-Sur (CSS), así como las distintas relaciones que en ella se establecen en relación a la tradicional cooperación Norte-Sur, hacen pertinente un tratamiento, aunque breve, diferenciado que permita apuntar con claridad algunos de los ámbitos más relevantes y con mayor potencial de análisis, y trabajo, por parte de las ONGD del Norte.

a/ Algunas aclaraciones respecto a la CSS

La habitual tendencia a utilizar las categorías de análisis de la cooperación Norte-Sur en el caso de la CSS ha generado, por regla general, dificultades para entender el funcionamiento de esta cooperación y, por ello, ha limitado el papel que diferentes actores, como las ONGD del Norte, han jugado en los diferentes procesos articulados en torno a la CSS. La doctrina elaborada en el marco del CAD no ha sido suficientemente comprensiva para garantizar un adecuado entendimiento de las diferentes relaciones y modalidades establecidas en la CSS. Pareciera necesario, por lo tanto, un esfuerzo en el conocimiento de la CSS para entender el proceso histórico en el que surge y evoluciona, la lógica particular en la que se producen las relaciones de cooperación, sus principales rasgos..., todo ello para evitar trasladar la visión y las categorías de la cooperación Norte-Sur al análisis y acompañamiento de la CSS, así como a las iniciativas de cooperación triangular.

Una idea a reflejar en este sentido es que la CSS, frente a la idea ampliamente extendida, no es una realidad homogénea. Por el contrario, un análisis de esta cooperación demanda analizar cada casuística particular. A grandes rasgos, se puede afirmar que la cooperación realizada por los países de América Latina es significativamente distinta entre sí, e incluso en algunos países, como es el caso de Brasil, es difícil hablar de “una política de cooperación” consistente, ya que en muchas ocasiones los objetivos de esta cooperación responden a los intereses y la visión de la agencia gubernamental (agencias sectoriales de áreas distintas a la cooperación) que lidera cada iniciativa de cooperación.

b/ Algunos rasgos relevantes de las relaciones entre gobierno y ONGD en la CSS

A pesar de las diferencias en los procesos de cooperación impulsados por los diferentes países, se pueden identificar algunos rasgos compartidos de interés para el análisis de las relaciones entre las OSC y los gobiernos en el marco de la CSS.

La CSS, por regla general, está muy incorporada al marco de la acción exterior de los Estados y a la política diplomática de estos, por lo tanto, vinculada a intereses de acción exterior en numerosas ocasiones configurados en clave regional. A ello contribuye el marcado componente personal que algunos proyectos de CSS han tenido y tienen, en el marco de sistemas políticos altamente presidencialistas.

Otro rasgo a tener en cuenta es que la CSS es una cooperación fundamentalmente técnica. Los procesos de cooperación entre los países latinoamericanos consisten, por regla general, en asistencia técnica. Se trata, así pues, de una cooperación eminentemente técnica -aunque esté informada por intereses políticos-, llevada a cabo por el cuerpo funcional de los diferentes ministerios o agencias públicas.

Dado el marcado carácter técnico de las iniciativas de CSS, y la limitada importancia en esta del trasvase de recursos económicos, los procesos de seguimiento, generación de información y rendición de cuentas debieran ser muy distintos a los de la cooperación N-S. Por esta razón, el seguimiento cuantitativo de la evolución de esta cooperación, así como la rendición de cuentas y los sistemas de información basados en el desembolso de recursos -como en buena medida ocurre en el sistema de ayuda oficial al desarrollo-, desdibujan notablemente el fenómeno de la CSS.

Un rasgo compartido en la CSS desplegada en América Latina -con la excepción de Brasil- es el limitado papel que las organizaciones de la sociedad civil han jugado en esta cooperación. Son los rasgos de esta cooperación, algunos ya mencionados, y de algunos de los países que la impulsan, los que explican este limitado papel. Algunos de ellos son el limitado grado de internacionalización de la sociedad civil de numerosos países latinoamericanos (con la excepción de Brasil), la vinculación con la acción exterior y la política diplomática, el evidente presidencialismo y personalismo inscrito en buena parte de las acciones de CSS, el marcado carácter "estatocéntrico", o el elevado peso de la cooperación técnica, al ser realizada mayoritariamente por el cuerpo funcional del país emisor de la cooperación.

Todos estos rasgos configuran sistemas de cooperación en los que las OSC tienen poco espacio. Sin embargo se produce aquí un hecho paradójico. La CSS se asienta fundamentalmente en la propia experiencia de desarrollo vivida por los distintos países que participan de ella, y en esos procesos la sociedad civil organizada ha sido una pieza fundamental. Parece, por lo tanto, un déficit muy significativo esta falta de participación.

Brasil es la excepción más clara a esta tendencia. La sociedad civil Brasileña sí está jugando un papel importante en la participación brasileña en la cooperación Sur-Sur. Varias son las razones que explican este hecho diferenciador: en primer lugar, el marcado carácter internacional de la sociedad civil brasileña su fuerte grado de organización en una sólida plataforma de ONG de desarrollo (ABONG)⁴⁰ y su capacidad de interlocución con las administraciones públicas encargadas de diseñar e implementar las acciones de cooperación.

Las ONGD brasileñas no se caracterizan por una elevada participación en la ejecución de la política de cooperación. Por el contrario, su trabajo ha estado orientado hacia el seguimiento de las políticas brasileñas de cooperación. En relación a la participación de Brasil como impulsor de procesos de CSS, las

40 ABONG es la Asociación Brasileña de ONG de los derechos y los bienes comunes. Creada en 1991, está formada por 250 organizaciones brasileñas. Puede consultarse información sobre esta plataforma en: <http://abong.org.br/>

OSC brasileñas han jugado un papel de seguimiento y control, desde una perspectiva crítica del modelo de desarrollo que informaba las políticas desplegadas. Un modelo de desarrollo a menudo basado en la idea del “desarrollismo”, y por lo tanto generador de inequidad y desigualdad.

c/ La cooperación triangular: ¿hay espacio para las ONGD?

La cooperación triangular es una modalidad de cooperación que apenas ha sido explorada por las ONGD y en la que prácticamente no han tenido ningún papel en los espacios institucionales. Si bien es cierto que se trata de una modalidad relativamente nueva y en la que la trayectoria de la cooperación española es muy reciente, no deja de sorprender que en una cooperación como la española en la que las ONGD tiene un papel significativo y un importante peso en la canalización de la AOD, no se haya producido una reflexión sobre el rol que las ONGD podrían desempeñar en esta modalidad de cooperación.

Son varios los ámbitos de actuación, dentro de los esquemas de cooperación triangular, en los que las ONGD podrían incorporar su potencial. Entre ellos se destacan, a continuación, algunos de los más relevantes: la generación, a través del trabajo en red, de procesos de colaboración y cooperación entre organizaciones de distintos países del Sur; el apoyo a la definición de políticas en el marco de la CSS; el apoyo al seguimiento y el diálogo de políticas en el marco de la CSS (demanda de espacios y mecanismos formales e informales), crítica al modelo de desarrollo y propuesta de modelos de desarrollo alternativo; el apoyo al seguimiento de la agenda estatal, regional e internacional; la demanda de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

d/ Desafíos y oportunidades: ¿hacia la cooperación Sur-Norte?

Aunque no se trata de una reflexión novedosa, ni de una cuestión necesariamente dependiente de la CSS, conviene resaltar la oportunidad en torno a la reflexión sobre la CSS para intentar transformar las relaciones entre ONGD del Norte y del Sur, a menudo instrumentales en el marco de la cooperación N-S y la lógica de la cadena de la ayuda. La CSS y triangular puede ser un espacio de aprendizaje para las organizaciones del Norte. Numerosos países latinoamericanos cuentan con una fuerte tradición de participación del tejido asociativo y movimientos sociales en la defensa de un modelo de desarrollo centrado en las personas y sus derechos, y en la sostenibilidad ambiental, principios fundamentales para las organizaciones de desarrollo en Europa ante el actual contexto económico y político. Participación que se ha expresado de numerosas maneras, en muchas de las cuales la cooperación internacional no ha puesto suficiente atención: resistencia ante políticas privatizadoras, presupuestos participativos, movimiento de auditoría de la deuda, propuestas ciudadanas alternativas a las políticas que socavan el desarrollo... Indudablemente, ahí existe un importante desafío para las ONGD en tanto que agentes para la defensa de políticas públicas garantes de derechos, de servicios públicos, de equidad y sostenibilidad ambiental.

5.

CONCLUSIONES

a) Las ONGD: el reconocimiento estratégico en un contexto cambiante

Legitimidad y reconocimiento estratégico

A lo largo de décadas las ONGD han logrado una amplia legitimidad como actores de desarrollo. Son varias las fuentes por las que estas organizaciones han obtenido, y logran mantener a través de su actividad e impulso diario, este reconocimiento: por su carácter social, en tanto que partícipes de la sociedad civil y representantes, fundamentalmente por la vía del asociacionismo, de sus bases sociales; por la vinculación de sus objetivos fundacionales con el interés colectivo y, especialmente, con el de los colectivos más vulnerables y desfavorecidos, lo que las ha convertido en canalizadoras, ante los poderes públicos, de diversas demandas y reivindicaciones de estos colectivos; por el conocimiento de la realidad de los diferentes contextos en los que trabajan; así como por los resultados obtenidos fruto de su trabajo a lo largo de décadas.

La configuración de las políticas de desarrollo en el marco europeo ha contemplado el reconocimiento de la legitimidad de estos actores, expresado tanto en el marco institucional como estratégico de numerosos países. Los sistemas de cooperación europeos han desarrollado instrumentos y estructuras para el diálogo político y técnico con las ONGD, basándose en el reconocimiento estratégico que las ONGD tienen en las políticas de cooperación. Concretamente, este reconocimiento destaca la contribución de las ONGD al fortalecimiento democrático, al fortalecimiento de la política de cooperación -a través de su contribución a la definición de la política y el diálogo de políticas, de su labor del seguimiento y control de la política, que favorece la transparencia y la rendición de cuentas y del papel en la implementación de la política-, al cumplimiento de los objetivos de la política de cooperación, de manera especial cuando se vinculan al objetivo del fortalecimiento del tejido asociativo y el capital social de los países socios, a la contribución a la gobernanza global y a la educación para el desarrollo y la movilización social.

Configuración de un contexto de amenaza para el papel de las ONGD

Sin llegar a producirse un cuestionamiento discursivo del papel de las ONGD en las políticas de cooperación, algunos de los cambios generados en el sistema internacional de ayuda parecen anunciar tendencias que pueden amenazar el papel estratégico desempeñado por las organizaciones sociales en la agenda de desarrollo. Así parecen indicarlo elementos como la centralidad de la búsqueda del crecimiento económico en los objetivos de las políticas de cooperación, como la emergencia de los actores

del sector privado lucrativo, el descenso de la AOD, y especialmente de la AOD canalizada por las ONGD en algunos países, o los cambios en las modalidades de financiación, cada vez más tendentes a la concentración e inspiradas por la lógica del “value for money”.

La influencia del concepto de desarrollo en el reconocimiento estratégico de los diferentes actores del sistema de cooperación

Los cambios en la agenda de desarrollo, concretamente en relación al paradigma de desarrollo dominante en esta agenda, son de una importancia central en la orientación del reconocimiento estratégico de las ONGD, así como del resto de los actores del sistema de cooperación internacional. En el contexto actual, en el que la agenda se centra con energía renovada en el concepto de crecimiento económico, existe el riesgo de una pérdida de peso de aquellos factores esenciales en el reconocimiento estratégico de las ONGD, explicada en el marco de una reconfiguración de las prioridades, y por tanto también de los actores, en la agenda internacional de desarrollo.

De manera inversa se observa una tendencia emergente en relación al papel de las empresas en las políticas de cooperación internacional en diversos países. En la medida que la lógica del crecimiento económico adquiere un papel central en las políticas de desarrollo, y en buena medida a consecuencia de ello, los actores del sector privado empresarial comienzan a cobrar protagonismo, aunque a través de modelos muy distintos entre países, en las políticas de cooperación. Un rasgo común es el acercamiento entre las visiones de desarrollo e interés comercial a través de la política de cooperación, y el consiguiente peso de los actores privados en la configuración del mapa de actores de los diferentes sistemas de cooperación. De esta manera, el apoyo al tejido productivo de los países socios, y en algunos casos al de los propios países donantes, se sitúa de manera creciente entre las prioridades de la política de cooperación lo que, en diversos casos se traduce en modalidades específicas de apoyo a la inversión y la internacionalización a través de los fondos de la ayuda oficial al desarrollo.

Una constante observada en este giro de las políticas de cooperación hacia una mayor vinculación con intereses comerciales propios del donante es que parecen apoyarse discursivamente en argumentaciones aportadas por la teoría económica de corte neoclásico, y no tanto en la evidencia, generada por ejercicios de evaluación, que afirme que estas modalidades de cooperación estén contribuyendo de manera eficaz al desarrollo.

Cambios en el modelo de relaciones entre gobiernos y ONGD inducidos por la lógica de “value for money”

Se observan algunos cambios en el modelo de relaciones entre gobiernos y ONGD en ciertos países que bien podrían ser el anuncio de un cambio de tendencia. Si bien se mantiene en términos generales un discurso que reconoce el papel estratégico de las ONGD, las prácticas en la arena de la financiación pueden estar generando un proceso de transformación profunda de las relaciones entre gobiernos y ONGD en el marco de las políticas de cooperación. Se trata de un cambio inducido por el paso de una lógica de resultados de proceso en un marco amplio de resultados de desarrollo hacia una lógica caracterizada por la atribución de resultados específicos, lo que introduce una lógica de corto plazo alejada de la perspectiva más procesual en la que las ONGD encuentran sus verdaderas potencialidades. Esta lógica, denominada a menudo como “value for money” pudiera estar transformando el papel estratégico de las ONGD en las políticas de cooperación en respuesta a las necesidades de eficiencia administrativa y aceptación social del donante, necesidades acentuadas en el contexto de crisis, más que a una necesaria reflexión y análisis estratégicos en términos de eficacia desde la perspectiva del desarrollo.

Necesidad de construir un contexto favorable a la materialización del potencial estratégico de las ONGD

Si el reconocimiento estratégico del papel de las ONGD se basa en un análisis real de las potencialidades de estos actores y de su capacidad de contribuir a la calidad y democratización de las políticas de cooperación, pareciera que las decisiones orientadas a promover otras dimensiones y actores de desarrollo no debiera entrar en contradicción, y por tanto limitar, el papel de las organizaciones de la sociedad civil. Parece importante, por lo tanto, desarrollar un contexto favorable para el desarrollo del potencial de las organizaciones de la sociedad civil. Esta apuesta no impide, por un lado, analizar críticamente el papel de las ONGD para superar las deficiencias en su participación ni, por otro, desarrollar el potencial que otras dimensiones y actores del sistema de cooperación pueden jugar. Por el contrario, es importante, en este sentido, configurar un mapa de actores en las políticas de cooperación basado en la complementariedad y el aprovechamiento del potencial del conjunto de los actores, especialmente de aquellos cuyas acciones tienen un mayor impacto en el desarrollo.

Esta apuesta exige, además, atendiendo a la influencia del paradigma de desarrollo dominante en la configuración de las prioridades y actores de la agenda internacional, una apuesta por una narrativa alternativa a la actual apuesta por el crecimiento económico como vía fundamental para la erradicación de la pobreza, para abordar la multidimensionalidad de la pobreza, y avanzar hacia una agenda de desarrollo basada en derechos, y en la búsqueda de la equidad y la cohesión social.

b) De la legitimidad y el reconocimiento estratégico a la participación en la política de cooperación

Generación e implementación de la política: la necesaria complementariedad colectiva

Paralelamente a la obtención de legitimidad y reconocimiento estratégico las ONGD han alcanzado amplios espacios de participación en las políticas de cooperación. Los roles desempeñados en esta participación han sido numerosos, pero dos son los ámbitos generales en los que se han inscrito: la definición de la política a partir del diálogo y la incidencia, y la implementación de la política a partir de la actividad desarrollada en el terreno y en alianza con los socios del Sur. En numerosas ocasiones ambos roles se han presentado como diferenciados, en buena medida porque así es como ha sucedido a menudo en la práctica.

No obstante, la diversidad de fuentes de legitimidad y los diferentes ámbitos estratégicos a los que contribuyen las ONGD sugieren que el potencial de las ONGD como actores de la política de cooperación reside en la adecuada imbricación de ambos roles, dado que estos se complementan y refuerzan entre sí. Ello no significa que el conjunto de las organizaciones deba asumir necesariamente un doble perfil de “generador” e “implementador” de la política, pero sí abordar la reflexión sobre la necesidad de una adecuada división de roles basada en la complementariedad y el intercambio de conocimientos y experiencia.

Insiders y outsiders: la necesaria complementariedad para la transformación de las políticas de cooperación

A menudo han estado excesivamente desvinculados los esfuerzos generados por las ONGD dentro del marco de las políticas de cooperación orientados al diálogo sobre políticas, respecto a aquellos dedicados a transformar las políticas de cooperación, así como el conjunto de las políticas con impacto en el desarrollo, impulsados desde fuera del sistema de cooperación, generalmente a través de la movilización social y la incidencia social y política. Esta desconexión entre los denominados insiders y outsiders limita seriamente la capacidad de contribución de las ONGD al fortalecimiento y democratización de las políticas públicas.

Se hace necesario, por lo tanto, el refuerzo del vínculo entre las acciones promovidas desde ambos espacios, entre el diálogo político y la incidencia social y política. Se trata de un vínculo con enorme potencial para reforzar el funcionamiento democrático y la transparencia de las políticas de cooperación en la medida que permite incorporar las demandas de la sociedad civil al diálogo político.

El modelo de participación responde a una dinámica reactiva

Buena parte de la participación de las ONGD en las políticas de cooperación de los diferentes países responde a un modelo de participación excesivamente reactivo, en respuesta y oposición a los aspectos considerados más críticos de la agenda gubernamental. Un modelo que a consecuencia de su naturaleza reactiva limita la capacidad de propuesta por parte de las ONGD, debilitando de esta manera el diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil.

Se trata de un modelo de participación que habitualmente contribuye a la legitimación de la política gubernamental y, en otras ocasiones, logra incorporar modificaciones a esta política, y cuyo límite se sitúa a menudo en la consecución de consensos y acuerdos básicos sobre prácticas o límites de la política. Aun en este último supuesto parece un modelo de participación deficiente, ya que limita el potencial de participación de la sociedad civil al socavar su capacidad propositiva.

Los espacios y mecanismos de participación: pertinentes pero insuficientes para el desarrollo de la participación

Los diferentes mecanismos de participación existente en buena parte de los países son pertinentes y bien valorados por su contribución al fortalecimiento y democratización de las políticas de desarrollo y cooperación. No obstante, configuran, por regla general e independientemente del formato que adopten en cada país, un modelo insuficiente para superar la lógica reactiva que caracteriza a la participación. Una de las principales debilidades de estos modelos es la insuficiente articulación entre la formalidad y la flexibilidad, por lo que pareciera que los modelos de participación más exitosos son aquellos que logran una mayor complementariedad entre ambos espacios.

Otra de las limitaciones más significativas es la excesiva orientación de los espacios de participación hacia el diálogo sobre una agenda de cooperación debatida y decidida en una parte sustancial en el marco del diálogo interministerial, sobre el que los espacios consultivos generados en el marco de las políticas de cooperación no ofrecen la posibilidad de participar. En este sentido, pareciera que los mecanismos que trascienden a la política de cooperación para abordar el conjunto de las decisiones políticas con impacto en desarrollo ofrecen un marco más adecuado para incorporar de manera más estratégica la participación de la sociedad civil al diálogo político.

c) La financiación de las ONGD en el marco de las políticas de cooperación

Financiación y marcos de relación: ¿vasos comunicantes?

El análisis de los marcos de relación y financiación entre gobiernos y ONGD en diferentes países en el marco de sus políticas de cooperación no permite afirmar la existencia de una relación directa entre la participación en la política y la capacidad de acceder a la financiación. Por otra parte, es evidente que el acceso a más o menos recursos económicos condiciona las capacidades de las organizaciones para participar en el diálogo político, e incide en el fortalecimiento del tejido asociativo, en el perfil de las organizaciones que lo componen, y también en sus capacidades para el seguimiento de políticas. Por esta razón, algunos de los cambios observados en el marco de la financiación de los diferentes sistemas de cooperación parecen anunciar cambios en el corto y medio plazo en las relaciones estratégicas entre los diferentes gobiernos y las ONGD de sus respectivos países.

El volumen de AOD canalizada vía OSC: tres tendencias dominantes en camino hacia la convergencia en niveles medio-altos

Existe una tendencia hacia el incremento del porcentaje de AOD canalizada por los diferentes países a través de OSC-ONGD para situarse en un nivel medio-alto de canalización, situada entre el 10 y el 20% de la AOD bilateral. Una minoría de países no reproduce esta tendencia, en buena medida debido a los elevados niveles de canalización vía OSC ya existentes, como es el caso de España, Países Bajos y, en menor medida, Noruega. A la tendencia a la convergencia escapan los países que de manera clara parecen no apostar por la canalización de la AOD a través de las OSC-ONGD: Francia, Corea y Grecia.

Algunos cambios en los esquemas de financiación que apuntan a la revisión del papel estratégico de las ONGD en el medio plazo

A pesar de la elevada heterogeneidad existente en los marcos de financiación en los diferentes países, destacan algunas tendencias significativas en relación a los marcos de financiación de las ONGD: la tendencia a superar los esquemas pequeños de financiación, la tendencia a concentrar la financiación en un menor número de ONGD -para lo que es habitual el recurso a la generación de alianzas-, y la influencia de la lógica del value for money en el diseño de las modalidades de financiación. Se trata de cambios muy recientes, por lo que no es fácil conocer con exactitud su grado de contribución para lograr políticas de cooperación más eficaces y con mejores resultados de desarrollo.

En cualquier caso, se trata de transformaciones que responden a diferentes motivaciones, no siempre reconciliables con criterios de eficacia e impacto en el desarrollo. En concreto, son tres las lógicas que con mayor fuerza laten en la transformación de diversos marcos de financiación: una primera lógica relacionada con las necesidades de eficiencia administrativa de los donantes -a menudo revestida con argumentos de eficacia y transparencia-, que entra en contradicción con la lógica de la eficacia, ya que los resultados de las mencionadas transformaciones derivan a menudo en el debilitamiento del tejido asociativo vinculado a la agenda de desarrollo tanto en el Norte como en el Sur, lo que afecta negativamente al papel estratégico que la sociedad civil puede aportar a las políticas de cooperación y a las dinámicas de desarrollo. Se trata de decisiones, por lo tanto, que pueden mermar la calidad y la eficacia de las políticas de cooperación. Una segunda lógica relacionada con la necesidad de lograr la aceptación social de una ciudadanía que en periodo de crisis muestra un elevado escepticismo, cuando no incompre-

sión, sobre la pertinencia de dedicar recursos a la cooperación internacional. Y, por último, una lógica, marcada por la cultura del value for money, que prima un enfoque productivista frente a otro procesual.

Por todas estas razones, pareciera que en el medio plazo el papel estratégico de las ONGD podría verse afectado y orientarse, con probabilidad, a los ámbitos de gestión de las políticas de cooperación en mucha mayor proporción que a la definición y participación en el diálogo político.

ANEXO A)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES

- **ABONG.** *Acesso das organizações de defesa de direitos e bens comuns aos Fundos Públicos Federais*, en <http://www.abong.org.br/fundospublicos>
- **Alonso, José Antonio (2006):** “*Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones*”, en Revista CIDOB d’Àfers Internacionals, nº 72, 2006, pp.17-39.
- **Alonso, José Antonio (2012):** *From aid to global development policy*. UN/DESA Working Paper N°121. Septiembre, 2012. Nueva York, United Nations. Disponible en http://www.un.org/esa/desa/papers/2012/wp121_2012.pdf
- **Better Aid y Open Forum (2012):** *CSOs on the Road from Accra to Busan: CSO Initiatives to Strengthen Development Effectiveness*. Documenting the experiences of the CSO BetterAid Platform and the Open Forum on CSO Development Effectiveness. Published by BetterAid in cooperation with Open Forum on CSO Development Effectiveness, Printed in the Philippines by IBON Books, June 2012.
- **Biling, A.** “*Support to Civil Society Within Swedish Development Cooperation*”, en Perspectives nº20 June 011
- **BOND.** *The networker, News and issues*. Revista mensual.
- **BOND.** *Reaching the 0,7%* en http://www.bond.org.uk/data/files/Bond_UK_Aid_Network_AID_messaging_publication_-_June_2012.pdf
- **BOND.** *Core principles for assessing effectiveness: A NGO approach to evidencing change*, en http://www.bond.org.uk/data/files/Effectiveness_Programme/Core_principles_for_assessing_effectiveness_FINAL.pdf?utm_source=Bond&utm_campaign=6a462e2e16-NGO_effectiveness_e_bulletin_Oct10_25_2011&utm_medium=email
- **BOND.** *Integrating value for money into the programme cycle*.
- **CIDA**, Canadian International Development Agency, Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness, Civil Society and Aid effectiveness - Concept paper, 2007. Disponible en <http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>
- **CIDEAL.** *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*, en http://www.cideal.org/docs/COOP%20TRIANGULAR_OnLine.pdf

- **CIVICUS. Poskitt A. & Dufranc M.:** “*Civil Society Organisations in Situations of Conflict*”, and Open Forum for CSO Development Effectiveness, April 2011. Disponible en: <http://www.cso-effectiveness.org/-csos-and-situations-of-conflict,073-.html>
- **CIVICUS. Reduciendo brechas, ciudadanos, organizaciones y disociación,** 2008 -2011. Disponible en <https://www.civicus.org/downloads/CSIReportSummary-SP.pdf>
- **CIVICUS. Broadening civic space through voluntary action.** Lessons from 2011. Disponible en: <https://www.civicus.org/news-and-resources-127/reports-and-publications/713-broadening-civic-space-through-voluntary-action-lessons-from-2011>
- **Comité Económico y Social Europea. Dictamen sobre la participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo y cooperación de la UE,** marzo 2012.
- **CONCORD. Consultation for preparing the Communication on civil society organizations in development.** Disponible en: <http://www.concordeurope.org/81-concord's-response-to-the-ec-consultation>
- **CONCORD. Aid we can: invest more in global development.** 2012.
- **CONCORD. ON THE 2010 PRACTICAL GUIDE to contract procedures for EU external actions,** Marzo 2011.
- **CONCORD, 2011 “Is EU Development Policy heading in right direction?”** en <http://www.concordeurope.org/110-eu-development-direction>
- **CONGDE. 2007, La calidad en las ONGD. Situación actual y retos.** Madrid.
- **CoordinationSUD, 2012. L'Aide Publique au Développement. Recommandations pour un budget en coherence avec les ambitions françaises.** Disponible en <http://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Livret-PLF-2013-LAPD-pour-les-parlementaires-Coordination-SUD.pdf>
- **DANIDA, 2012. El derecho a vivir mejor. Estrategia de la cooperación internacional danesa para el desarrollo.**
- **DANIDA, 2006. Strategy for danish support for civil society.**
- **DANIDA, 2008. The civil society strategy. Strategy for danish support to civil society in developing countries.**
- **Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats. 2011. Cooperation au développement: une vision française.**
- **DFID. UK Aid: changing lives, delivering results.** Disponible en <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/mar/BAR-MAR-summary-document-web.pdf>
- **DFID. 2012. Humanitarian response funding guidelines for NGOs.**
- **European Commission (2012): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations.** Brussels 12.9.2012, COMForo Mundial de agencias de desarrollo local. Documento de trabajo: “Nuevas miradas para tiempos de cambio”. Disponible en: <http://www.foromundialadel.org/desc/NUEVAS%20MIRADAS%20PARA%20TIEMPOS%20DE%20CAMBIO.pdf>
- **European Commission. “Brussels, 12.9.2012 COM(2012) 492 final”.**
- **European Commission European report on development 2011/012.** http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/research-development/erd-2011-2012_en.htm
- **EU. 2011. Structured dialogue for an efficient partnership in development.**

- **European Commission, *The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations***. COM(2012) 492 final.
- **European Think-Tanks Group. 2012. *The future of EU budget support: political conditions, differentiation and coordination***.
- **Federal Ministry for Economic cooperation and development. 2010. *Development education and awareness raising***.
- **Foro Mundial de agencias de desarrollo local**. Documento de trabajo: “*Nuevas miradas para tiempos de cambio*”. Disponible en <http://www.foromundialadel.org/desc/NUEVAS%20MIRADAS%20PARA%20TIEMPOS%20DE%20CAMBIO.pdf>
- **Granell, F. 2006. *La política de cooperación al desarrollo de la UE***. Disponible en http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_831_129-150__8687452DE26B92D908E5767000B5633E.pdf
- **JICA “Partnerships with NGOs and Other Organizations”**. Disponible en <http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2012/c8hovm00002qe6vj-att/37.pdf>
- **ICNL/World Movement for Democracy, *Defending Civil Society Report***: Disponible en <http://www.icnl.org/research/resources/dcs/index.html>
- **Kaldor, M. (2005): *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra***, Tusquets.
- **Kharas, Homi (2010): “La ayuda al desarrollo en el siglo XXI”**, en GUERRA, A., TEZANOS, J.F., y TEZANOS, S. (2010) *La lucha contra la pobreza y el hambre*, Editorial Sistema, 2010, Madrid, pp.299-340.
- **Kerstein Maier, 2012. *El modelo alemán de Cooperación Internacional para el Desarrollo***. Disponible en <http://www.ciberoamericana.com/pdf/Briefing9.pdf>
- **Koch, D (2008): “A Paris declaration for the NGOs? The need for harmonization, coordination, mutual accountability and alignment among international NGOs, OCDE, Financing development 2008: Whose ownership?”**. Development centre studies OECD.
- **Link 2007. *Un mestiere difficile 2008 Cooperazione Internazionale Lavorare con le ONG***.
- **MAEC (2012): *III Borrador del Plan Director de la Cooperación Española, 2013-2016***, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), noviembre, 2012.
- **Martí, S. “Pienso luego estorbo, España, crisis e indignación”** en Revista Nueva Sociedad nº 236, nov -dic 2011.
- **Martínez, I. y Martínez, P (2012): *Cooperación española: de los límites estructurales a la irrelevancia política, Papeles 2015 y mas* N° 9**, Editorial 2015 y más, Madrid, Noviembre, 2012. Disponible en http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Papeles2015_09_COOPERACION_ESPANOLA_def.pdf
- **Martínez, I. y Martínez, P (2012). *Cooperación española: de los límites estructurales a la irrelevancia política, Papeles 2015 y mas* N° 9**, Editorial 2015 y más, Madrid, Noviembre, 2012. Disponible en http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Papeles2015_09_COOPERACION_ESPANOLA_def.pdf
- **Ministry of foreign affairs of the Netherlands, 2012. *Civil society, aid, and development: a cross-country analysis***.
- **Naciones Unidas, (2012): *Octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio. La alianza mundial para el desarrollo: pasar de las palabras a los hechos***. Informe de 2012 del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Naciones Unidas, Nueva York, 2012.

- **Nicola Banks and David Hulme, 2012.** *The role of NGOs and civil society in development and poverty reduction.* BWPI Working Paper 171, June 2012.
- **OCDE (2011):** *Aid Effectiveness 2005-10: Progress in implementing the Paris Declaration*, OECD Publishing. ISBN 9789264125490 (PDF). Disponible en <http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/48742718.pdf>
- **OCDE (2011b):** *Spain Peer Review, Development Assistance Committee (DAC)*. Noviembre, 2011. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/SpainPR.pdf>
- **OCDE, (2012):** *Development Co-operation Report 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development*, OECD Publishing. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2012-en>
- **OCDE, 2012.** *DAC PEER REVIEW OF THE EUROPEAN UNION*. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50155818.pdf>
- **OCDE, DAC PEER REVIEW** (EU, Spain, Norway, Finland, Netherland, Italy, France, Germany, United Kingdom, Denmark, Sweden). Disponibles en: <http://www.oecd.org/dac/developmentco-operationreport2011.htm>
- **ODI, 2008.** *“Joint evaluation of citizens, VOICE AND ACCOUNTABILITY”*. Disponible en <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/evaluation/voice-accountability-synthesis.pdf>
- **Open Forum for CSO Development Effectiveness:** *“The Siem Reap Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness”*, June 2011. Disponible en <http://www.cso-effectiveness.org/-global-report,052-.html>
- **Open Forum for CSO Development Effectiveness:** *“Putting the Istanbul Principles into Practice - an Implementation Toolkit”*, January 2012. Disponible en <http://www.cso-effectiveness.org/-toolkits,082-.html>
- **Plataforma de ONG de Acción Social.** *Cómo trabajar mejor juntos “working better together”*. www.plataformaong.org
- **Revista Española de Desarrollo y Cooperación** N^o22: *Brasil: los desafíos de una potencia emergente* Revista Educación de adultos y desarrollo 78/2012 (Especial cooperación Sur-Sur), Disponible en http://www.iiz-dvv.de/index.php?article_id=1306&clang=3
- **Revista Nueva Política** n^o13, Oct. 2012. *La sociedad civil, el quinto poder*. http://issuu.com/nuevapolitica.net/docs/revista_n_13
- **Revista Española del Tercer Sector** n^o1, Oct 2005. *EL tercer sector a debate*. Fundación Luis Vives. Disponible en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/1/>
- **Sanahuja, José Antonio (2007)** *“Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”*, Ceipaz Anuario 2007-2008, 2007, pp. 71-101.
- **Schläger (2007)**, *“New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: the Case of Brazil”*, Dialogue on Globalization. Berlin, Briefing Papers, FES.
- **Severino, Jean_Michel and Olivier Ray (2009):** *“The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy”*, CGD Working Paper 167, Washington, Center for Global Development.
- **United Nations Economic and Social Council (2008)**, *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, ECOSOC, Nueva York
- **World Economic Forum, 2013.** *The Future Role of Civil Society*.

País	Enlaces
UK	http://www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/18/aid-agencies-contracts-results-greening
	Home Overseas Development Institute (ODI)
	DFID
	Secretary of State for International Development
	www.bond.org.uk/pages/about-us.html
	http://icai.independent.gov.uk/
	http://www.charity-commission.gov.uk/Our_regulatory_activity/Counter_terrorism_work/protecting_charities_landing.aspx
	http://www.volresource.org.uk/
	UK Aid network
	ODI (Overseas Development Institute)
	http://www.volresource.org.uk/
	http://www.bond.org.uk/pages/uk-donors.html#resources
	http://www.fundingcentral.org.uk/Page.aspx?SP=6274
http://www.nao.org.uk/report/dfid-working-with-non-governmental-organisations-and-other-civil-society-organisations-to-promote-development/	
GENERAL	DAC
	http://www.aidtransparency.net/
Netherland	http://www.ngo-database.nl/
	http://www.euroresources.org/guide/funding_programmes_open_to_national_applicants/nl_1_co_financing_system_mfs_ii.html
Italia	http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.asp
	http://www.ongitaliane.org/it/chi-siamo.html
	http://www.link2007.org/chi-siamo.html
	http://www.cininet.org/chi-siamo/presentazione/
Europe	CONCORD
	http://worldwewant.ie/
UE	TECHNICAL SHEET - AID MODALITIES 1 - CORE FUNDING / OPERATING GRANTS
	www.cso-effectiveness.org
	http://aidwatch.concordeurope.org/
	https://webgate.ec.europa.eu/fpfs/mwikis/aidco/index.php/Main_Page
Germany	VENRO
Brasil	Agencia Brasileña de Cooperación
	http://abong.org.br/
Japón	http://www.jica.go.jp/spanish/index.html
CAD	http://www.oecd.org/dac/developmentco-operationreport2011.htm
Suecia	http://www.sida.se/English/
Noruega	http://www.norad.no/en/front-page
	http://www.ngonorway.org/
	http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/development_cooperation.html?id=1159
	http://www.forumfor.no//English/index.html
Finland	http://www.kepa.fi/international/english
	http://www.kehys.fi/en
Holand	http://www.government.nl/issues/development-cooperation/grant-programmes

ANEXO B)

CUADROS RESUMEN DEL ANÁLISIS POR PAÍSES



UNIÓN EUROPEA

AOD/PIB: 0,56 (año 2011, CAD)

AOD canalizada a través de las OSC: 14,8%/AOD total y 15,2%/AOD bilateral (año 2011, CAD)

MARCO DE RELACIÓN

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	HALLAZGOS
Características de la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Las tendencias más relevantes que van marcando la política de cooperación para el desarrollo de los países miembro: <ul style="list-style-type: none"> › Consenso Europeo para el Desarrollo › Coherencia de Políticas › ODM › Enfoque integral para la financiación del desarrollo (aranceles, comercio..), en línea con Consenso de Monterrey y Declaración de Doha › Ayuda eficaz › Diálogo estructurado
Estructura gubernamental en la que se ubica la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • A nivel política de desarrollo las instituciones europeas involucradas son: Comisión Europea - Parlamento Europeo - Consejo Europeo • Europaïd actúa como punto focal para cooperación para el desarrollo, pero hay que tener en cuenta que hay otras líneas de desarrollo que se ejecutan desde otras Direcciones generales.
Estrategia de relación Gobierno - OSC	<ul style="list-style-type: none"> • Para la UE la participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo es una cuestión central relacionada con los principios de democracia y de sostenibilidad del desarrollo (ver Comunicado CE nº492). • A partir del año 2010, con la Declaración de Estambul se pretende un impulso al protagonismo de las OSC en las políticas de desarrollo y su rol activo en la canalización de la financiación. • 2011 el Diálogo Estructurado. Establece algunas recomendaciones importantes para el trabajo UE OSC: <ul style="list-style-type: none"> › Concentrar y focalizar los “Call for proposals”, tomando como base las demandas de las autoridades locales (technical brief 11), pequeñas OSC locales (technical brief 12), y contemplar la posibilidad de financiaciones programables de forma plurianual para impulsar procesos de desarrollo. › El Development Co-operation Instrument (DCI) reemplaza a una cantidad de instrumentos dispersos, geográficos y temáticos. Esto contribuye a la eficiencia de la cooperación europea • Los instrumentos previstos en las perspectivas financieras 2014-2020 deben contemplar nuevas modalidades más allá de los clásicos mecanismos de subvención por proyectos. Habría que introducir urgentemente, entre otras, modalidades como los «acuerdos marco», las subvenciones operativas, las subvenciones en cascada o los convenios plurianuales, modalidades a medio y largo plazo que garantizarían un mayor impacto en términos de desarrollo.

Participación en el diálogo político, seguimiento y evaluación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Hay una apuesta por la inclusión de las ONGd en el diálogo político, enmarcándolo en los principios de Estambul sobre la eficacia de la ayuda de las OSC. La concepción pasa de considerarlos meros ejecutores instrumentales a partners en los procesos de toma de decisión. • El Diálogo Estructurado es el que marca la pauta del rol de las OSC y tipo de financiación por el que se apuesta (apoyo a OSC con carácter global, redes-federaciones...).
Espacios de participación de las OSC en la política	<ul style="list-style-type: none"> • La Unión Europea ha prestado en la última década una atención creciente al diálogo con las OSC. El Consenso Europeo para el Desarrollo, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el Informe del Tribunal de Cuentas Europeo, y, finalmente, el «Diálogo estructurado» (DE), han ampliado el universo y el alcance del diálogo de manera que actualmente participan en él, • Hay un espacio web para la sociedad civil, con las dos consultas principales que les atañen Policy Forum on development y Dialogo Estructurado. • Por otra parte, se abrió en el 2012 un proceso consultivo on line con las OSC para ver qué rol y cómo mejorar el partenariado y eficiencia en la relación con la UE: Consultation on the future EU policy on “Civil Society Organisations in development cooperation” • Para otra serie de políticas públicas de la UE hay mecanismos de participación y consulta pública, se recogen los papers de las diferentes organizaciones, especialmente las que trabajan en redes internacionales. • Los espacios de participación son más bien informales, basados bien en las capacidades técnicas de las ONGD, bien en su representatividad.
Principales demandas de las OSC al Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Articuladas desde CONCORD, hay una reivindicación para que exista un verdadero espacio político de participación, más allá de consultas on line o puntuales. • Respecto al marco de financiación hay una demanda para aligerar la burocratización de los procedimientos.
MARCO DE FINANCIACIÓN	
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	
Características del esquema de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • En el esquema de la UE tienen cabida ONGS con capacidad financiera, ya que hay que aportar un % de dinero en efectivo. • Convocatorias anuales • Entre las modalidades se encuentra el Core funding para organizaciones internacionales y plataformas (se subvencionan gastos operativos y de funcionamiento). Operating grants may be used to finance “the functioning of a body which pursues an aim of general European interest or has an objective forming part of a European Union policy” (cf. Art. 108(1b) FR, Art. 162 IR).
Marco normativo que regula la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Cada modalidad tiene su marco específico.
Tipo de AOD que gestionan las ONGD (geográfica, sectorial, programática...)	<ul style="list-style-type: none"> • Según datos de CONCORD las ONGD europeas manejan aprox 670 mill euros al año (dato para 2008, Informe CONCORD, incluye presupuesto de Europaid + ECHO)

Instrumentos de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • EC Horizontal Instrumentos (thematic): <ul style="list-style-type: none"> › European instrument for democracy and human rights (EIDHR). Es el más usado por las OSC y permite apoyar organizaciones de base en los PVD. En el año 2012 se aprobaron 567 propuestas. › Instrument for stability. Sirve para prevenciones y crisis. Es bastante restrictivo para las OSC. › European Humanitarian Aid instrument (ECHO), las OSC negocian con ECHO un acuerdo de partenariado para que puedan contar con fondos en cuanto ocurren las emergencias. › EC food facility (se cerró en 2011). Respuestas rápidas para combatir las subidas de precios en los 50 países priorizados. • EC Geographic Funding: <ul style="list-style-type: none"> › The Pre-accession instrument (IPA). Asistencia financiera para países que trabajan con la UE. Se canalizan mayoritariamente a través de los gobiernos, pero en algunas ocasiones pueden acceder las OSC. › European Neighbourhood partnership instrument (ENPI). Fondos bilaterales canalizados a través de los gobiernos. › European development fund (EDF). Es un instrumento plurianual (5 años) en el que las prioridades quedan marcadas por los Country Strategy Paper y los National Indicative Programmes. Los fondos se canalizan básicamente a través de los gobiernos, pero hay acceso a algunas OSC. › Development Cooperation Instrument (DCI): fondos para países ACP. Dentro de este instrument se contemplan programas de las líneas temáticas anteriormente descritas (actores no estatales y autoridades locales // seguridad alimentaria // inversión en personas // medio ambiente // migración y asilo).
Criterios de selección de las ONGD para acceder a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Dependiendo del instrumento y modalidad de financiación, pero es importante crear alianzas
ONGD que acceden a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Las que operan bajo redes internacionales y tienen presencia en Bruselas (importancia del cabildeo)

IDEAS CLAVE:

- ▶ El marco político de la UE hace una serie de recomendaciones a los países miembro para repensar su relación con las OSC. El marco normativo para ello parte de los Principios de Estambul y del Diálogo Estructurado. En el ámbito europeo por tanto hay un replanteamiento del papel protagónico de las OSC. Algunas de las recomendaciones giran en torno a la participación en modalidades de financiación Sur Sur, triangular. La percepción generalizada es que son todavía muy retóricos y que los progresos prácticos son mucho menores. Debe velarse por que las OSC participen y puedan contribuir -en su concepción, aplicación y seguimiento- a las políticas de desarrollo.
- ▶ Recomendación del CESE (Comité Económico y Social Europeo): En los modelos de financiación deberían incluirse incentivos de tres tipos: 1) que fomenten la rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo; 2) que fomenten la integración y fusión entre organizaciones y la creación de OSC globales; 3) que promuevan nuevos tipos de redes y alianzas entre múltiples actores.
- ▶ El peer review del CAD reconoce a la UE el esfuerzo por coordinar actores (miembros, instituciones), su alineación y su diálogo con la sociedad civil. Sin embargo, recomienda que se incorpore OSC y think tanks en el nivel político (parlamento y consejo), en el acceso a la información (transparencia) y programación de las ayudas. Desde CONCORD también se hace hincapié en la misma recomendación: ***“The excessive administrative burden for CSOs still detracts from their main purpose of delivering quality sustainable development programming. It is interesting to note that some of the concerns of CSOs were also raised in the 2012 DAC Peer Review of EU aid. For example: some of the communication challenges; the difficulties for CSOs to access the policy and programming discussions”***
<http://www.concordeurope.org/99-the-eu-delegation-watch> p.39



PAÍS: REINO UNIDO

AOD/PIB: 0.56 (año 2011, CAD)

AOD canalizada a través de las OSC: 12,9 AOD total y 19,9%/AOD bilateral (año 2011, CAD)

MARCO DE RELACIÓN	
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	HALLAZGOS
Características de la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • El CAD (en su peer review del año 2010) considera UK como país líder en cooperación. La cooperación se aborda desde la política con consistencia, con una visión clara política y estratégica, acompañada de capacidad y recursos (a pesar del contexto de crisis se sigue incrementando el presupuesto de AOD). • RU es líder en mecanismos de efectividad de la ayuda “doing more with less”, ODM, equilibrio entre ayuda bilateral y multilateral. • DFID es pionero en el enfoque de “value for money”.
Estructura gubernamental en la que se ubica la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Agencia de Cooperación: DFID. Sin embargo, llama la atención que los discursos y posicionamientos son firmados por el Primer Ministro. • Hay un departamento dentro de DFID que se encarga de la sociedad civil –división de políticas. • ICAI, es una comisión independiente que reporta directamente sobre lo que hace DFID al Parlamento. • En el año 2011 -12 han empezado una reforma estructural del Departamento (hay cambios por objetivos y en instrumentos de ayuda): “making it possible”.
Estrategia de relación Gobierno - OSC	<ul style="list-style-type: none"> • En el año 2009 DFID diseña un nuevo marco y enfoque de relaciones con OSC que las reconoce como actores fundamentales en todo el ciclo de la política de cooperación. • En el año 2012 se lleva al Parlamento un nuevo marco legal para poder ser considerado Charitable Incorporated Organisation (CIO), es un acuerdo entre el Gobierno y otras instituciones públicas y el sector de las OSC, que explicita cómo se estructura la relación de trabajo, dentro del marco de financiación.
Participación en el diálogo político, seguimiento y evaluación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Tanto la información analizada desde las fuentes oficiales, como desde BOND confirman que sí hay espacios de consulta, tanto con DFID, como en las Comisiones Parlamentarias. • La participación se articula desde BOND, a través del Funding working group se trabaja la Advocacy hacia DFID, además desde la Dirección de BOND se participa activamente en el Consultation processes que se mantiene abierto con DFID (están publicados on line todos los procesos de consulta que tienen abiertos). • Las OSC también articulan la incidencia a través de UK Aid Network, para incidir en la política desde una mejor y mayor ayuda
Espacios de participación de las OSC en la política	<ul style="list-style-type: none"> • Hay consultas on line y consultas entre DFID y BOND. Dependiendo del tema de la política de cooperación y del expertise técnico de las ONGd se hacen consultas en el Parlamento.
Principales demandas de las OSC al Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Las demandas se articulan a través de BOND (Coordinadora de ONGD). Actualmente el debate está muy centrado en el incremento de la AOD, puesto que hay un compromiso parlamentario para llegar al 0.7% • Otros de los debates en los que BOND está haciendo incidencia son: la Agenda post 2015, política comercial hacia los PVD y calidad y cantidad de AOD. • Al igual que, desde el Gobierno se está liderando la efectividad y transparencia, BOND asume al interno esta línea de trabajo.

MARCO DE FINANCIACIÓN

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Características del esquema de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • La financiación se articula a través de dos modalidades, contratos por convocatorias (contract/tenders) y subvenciones justificables (accountable grants). En ambos casos el proceso se denomina “two state application process”, con la idea de reducir el tiempo de dedicación a las propuestas que puede luego no se lleguen a financiar. El primer estadio es sencillo y se solicita información básica sobre el proyecto y la organización, de modo que se pueda valorar si está alineado con las prioridades de DFID, si cumple con las condiciones básicas propuestas y si la organización tiene capacidad suficiente para llevarlo a cabo. A partir de ahí se invita a una lista reducida de organizaciones a presentar los proyectos cumpliendo con una serie de criterios, incluida una valoración previa de la viabilidad. La duración del proceso puede ser un tanto lenta inicialmente, sin embargo reduce tiempos y recursos, tanto a ONGs, como a la administración.. • Otros de los principales donantes para las ONGDs son: Big Lottery Fund y Comic Relief
Marco normativo que regula la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Cada instrumento tiene su propia normativa (publicada en DFID)
Tipo de AOD que gestionan las ONGD (geográfica, sectorial, programática...)	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre todo es una ayuda programática y geográfica
Instrumentos de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • PPA, Partnership Programme Arrangements. Es un instrumento plurianual (máx. 3 años). Actualmente está cerrado a más licitaciones (todos los PPAs para el período 2011 -14 están concedidos). Está pensado para organizaciones especializadas que aportan valor añadido a la ayuda oficial, bien porque operan en contextos de crisis, bien por su capacidad técnica, siempre y cuando quede evaluado su “value for money”. El proceso se inicia con “call for tenders” y puede presentarse cualquier organización de cualquier país, presentando un concept paper. En la última convocatoria lanzada en Agosto de 2010 se preseleccionaron 100 organizaciones que presentaron sus proyectos, de las que obtuvieron PPA 41 por un total de 278 mill de libras, con lo que resulta el de mayor dotación presupuestaria. Este instrumento provee fondos abiertos a fortalecer socios locales de las organizaciones de UK, en el marco de una serie de indicadores estratégicos. • Fondos: Civil Society Challenge Fund (actualmente cerrado para nuevos aplicantes); Global Poverty Action Fund, se abrió en Octubre del 2010 para proyectos focalizados en reducción de la pobreza y ODM. Ésta es la principal línea de financiación para organizaciones pequeñas y medianas basadas en UK. • Common Ground Initiative: se administra a través del Comic Relief para apoyar a organizaciones de desarrollo en África. Está dotado con un presupuesto de 20 millones de libras. • Humanitarian Response Funding: fondos para responder a emergencias a través de las OSC, NNUU y Cruz Roja. • Fondos a través de las delegaciones de DFID: se deciden y gestionan en cada uno de los países. • UK Aid match: este instrumento se lanzó en Junio del 2011 y trata de encajar donaciones públicas a propuesta de UK para proyectos de reducción de la pobreza en los PVD. Está dotado con un presupuesto de 30 millones de libras.
Criterios de selección de las ONGD para acceder a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Los Criterios para selección de ONGD. Gobernanza, capacidad financiera, capacidad operativa, value for money y resultados. Especial consideración los consorcios y alianzas entre OSC y sector privado. Asimismo hay un reconocimiento expreso a la importancia que tiene apoyar las estructuras de las organizaciones y no sólo sus actividades (Supporting capacity building activity – not just projects)
ONGD que acceden a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Aprox 300, se distribuyen en las diferentes modalidades de financiación. Sin embargo, hay una tendencia a la concentración en pocas ONGDs y a través de instrumentos plurianuales

IDEAS CLAVE:

- ▶ El camino hacia la calidad de la ayuda lo toman como propio tanto DFID, como las OSC, por lo que hay un horizonte compartido (hay toda una serie de espacios y herramientas de ambos para la transparencia, la eficacia, etc..)
- ▶ Las OSC le dan mucha importancia al trabajo en red, muy destacado en advocacy
- ▶ Es necesario profundizar más en los espacios de participación OSC-Gobierno, porque hay una tendencia interesante en el marco de relación, y en algunos casos deriva en instrumentos basados en la confianza de esa relación.
- ▶ La transparencia por parte de la Administración pública parece un elemento central en el establecimiento de una relación de confianza, El DFID destaca por su política de transparencia, que es con mucha diferencia la mejor valorada entre todos los países de la UE (<http://www.concordeurope.org/187-aidwatch-special-report-2012>) p.34. Según el mismo informe lo relevante es la publicación de Auditorías de programas país, Evaluaciones de impacto de proyectos, Documentos de diseño de proyectos, Actividad presupuestaria, Contratos adjudicados, Memorandum de entendimiento (MOUs), resultados y consecuencias de las actividades y evaluaciones. La mayoría de los países tan sólo publican Estrategias, informes anuales, asignaciones, resoluciones de adjudicación, tendencias, datos generales de país, listados de los títulos de proyectos y presupuesto total.



PAÍS: SUECIA

AOD/PIB: 1.02% (año 2011, CAD)

AOD canalizada a través de las OSC: 17,9% AOD total y 27,5% (AÑO 2012, Sida)

MARCO DE RELACIÓN	
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	HALLAZGOS
Características de la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> La cooperación para el desarrollo se aborda desde un nivel más técnico y menos político, de hecho las principales recomendaciones del CAD van en la línea de concentración de la ayuda y coherencia de políticas y mayor participación de las OSC principales socios de Sida en las transformaciones del sistema de cooperación internacional.
Estructura gubernamental en la que se ubica la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> Agencia cooperación: Sida
Estrategia de relación Gobierno - OSC	<ul style="list-style-type: none"> En la década de los 90 aumentó sustancialmente la AOD gestionada por las ONGD, fruto del cambio de actitud política hacia ellas y el reconocimiento de su cercanía, capacidad e impacto de sus acciones. En los últimos documentos estratégicos de Sida se refieren a la aceptación amplia de OSC, para dar cabida a todo el abanico de organizaciones nacionales, internacionales y locales. En el año 2009 el Gobierno define la política para el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil (no hemos encontrado el documento).
Participación en el diálogo político, seguimiento y evaluación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> Las OSC han ido demostrando la capacidad de influencia en la política de cooperación con resultados demostrables, como es el caso de la Campaña de cancelación de deuda, o la Campaña sobre las consecuencias de los SAPs (programas de ajuste estructura del FMI y BM en América Latina). Suecia ha empezado a publicar en 2011 sus datos de ayuda mediante una iniciativa compatible con la IATI (www.aidtransparency.net), lo que se puede considerar una mejora relevante para construir marcos de confianza.
Espacios de participación de las OSC en la política	<ul style="list-style-type: none"> No se ha escogido como caso de estudio para profundizar
Principales demandas de las OSC al Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Dado que en tres años (2010-2012) la AOD sueca ha aumentado su presupuesto con el sector privado de 5,5 M€ a 38 M€, las OSC suecas subrayan la necesidad de que todo el gasto de AOD sea incluido en la iniciativa de transparencia y contra la corrupción denominada Open Aid Initiative, de forma que los mismos estándares en materia de transparencia con aplicados al sector privado cuando participan de procesos en la política de ayuda. El sector privado no debe contribuir a la evasión fiscal evitando utilizar paraísos fiscales. La ayuda al sector privado debería guiarse por estándares de financiación responsable. Asegurar que todos los actores, incluido el sector privado se alinea con la política sueca para el desarrollo global, a sus objetivos y prioridades. En particular, el gobierno debe asegurar que la ayuda a través del sector privado contribuye a la erradicación de la pobreza, y que persigue metas claras y medibles. Todos los actores que participan en procesos de ayuda deben ser sujetos de los mismos estándares de seguimiento, evaluación e informes. (http://www.concordeurope.org/101-aidwatch-report-2012) p. 64

MARCO DE FINANCIACIÓN

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Características del esquema de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • La cooperación sueca canaliza la financiación principalmente hacia 15 organizaciones: The fifteen Swedish framework CSOs, las cuales reciben financiación directa de Sida para sus propias prioridades, sin vincularse a prioridades geográficas o sectoriales de Sida. El prerrequisito es que trabajen en línea con los objetivos y valores de la cooperación oficial. • Las ONGd pueden participar en líneas de apoyo presupuestario y programático
Marco normativo que regula la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • No se ha escogido como caso de estudio para profundizar
Tipo de AOD que gestionan las ONGD (geográfica, sectorial, programática...)	<ul style="list-style-type: none"> • Geográfica y sectorial
Instrumentos de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • El apoyo de Sida a las OSC se hace a través de: <ul style="list-style-type: none"> › CSO appropriation: apoyo a organizaciones suecas e internacionales. Se apoyan programas de las propias OSC Fifteen framework organizations › Apoyo directo a OSC locales, regionales, nacionales, internacionales (en el marco de las estrategias temáticas de cooperación). Subvenciones directas a proyectos que estén alineados con las directrices de la cooperación sueca, esto se puede hacer desde Sida o desde las delegaciones, tanto a organizaciones suecas, internacionales o locales › Apoyo a las OSC en humanitarian appropriation, en el caso de la ayuda humanitaria, la financiación se canaliza: a través de un acuerdo marco con Cruz Roja, acuerdos con otras organizaciones para acciones menores en el marco de las 15 organizaciones marco, o la línea de humanitarian appropriation › Apoyo democrático a través de Swedish politically affiliated organisations › Subvenciones para sensibilización y Comunicación, a través de specific appropriation
Criterios de selección de las ONGD para acceder a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de las 15 organizaciones marco: <ul style="list-style-type: none"> › Legitimidad › Competencia en las áreas de desarrollo › Capacidades para sensibilizar y comunicar › Capacidades específicas técnicas › CONfianza y transparencia en gestión y control › Experiencia en cooperación • Para fortalecer la predictibilidad de los fondos, las frame organisations pueden solicitar subvenciones en ciclos de 3 años.

ONGD que acceden a la financiación	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones religiosas: (Pingstmissionens Utvecklingssamarbete) PMU Interlife, Church of Sweden, Diakonia, Swedish Mission Council (SMC)• Movimientos sindicales: Olof Palme International Centre, LO-TCO Secretariat of International, Trade Union Development Co-operation.• Cooperativas: Swedish Cooperative Centre• Derechos del niño: Save the Children Sweden, Plan Sweden• Discapacidad: Swedish Organisations of Disabled Persons' International Aids Association (SHIA)• Movimientos Solidarios: The Africa Group Sweden (AGIS)• Medio ambiente: The Swedish Society for Nature Conservation (SNF), World Wildlife Organisation (WWF)• Derechos sexuales: RFSU• Umbrella organisation: Forum Syd
---	--

IDEAS CLAVE:

- ▶ Cuantitativamente el caso de Suecia es importante, tanto por el 1% de AOD respecto al PIB, como por el 30% de presupuesto de su agencia que es gestionado por las OSC
- ▶ En el caso de la cooperación sueca hay un marco de relación muy cerrado con muy pocas OSC
- ▶ Las modalidades de financiación establecidas con las OSC permiten mantener relaciones estratégicas de medio plazo. En los países socios Sida apoya a las OSC locales a través del core funding.



PAÍS: ALEMANIA

AOD/PIB: 0.39 (año 2011, CAD)

AOD canalizada a través de las OSC: 6,8%/AOD total y 10,9%/AOD bilateral (año 2011, CAD)

MARCO DE RELACIÓN	
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	HALLAZGOS
Características de la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> El marco político parte de la cooperación para el desarrollo es considerada como una política global estructural y de paz. Su propósito es ayudar a encontrar una solución pacífica a las crisis y conflictos. A lograr una distribución más equitativa de los recursos y conservar nuestro medio ambiente también para las generaciones futuras. Y también debe contribuir a reducir la pobreza en el mundo. Con cada PVD en el que trabaja elabora un contrato marco que marca las prioridades y los actores que van a ejecutar los proyectos. La cooperación alemana se caracteriza por su enfoque técnico, con gran presencia en los PVD. Los tres principales partidos políticos firmaron en el año 2009 la Coalition Agreement para trabajar juntos la política de cooperación y asumir las metas de los ODM como parte esencial de la misma. Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). El BMZ es el actor público más importante en materia de cooperación internacional. Entre sus responsabilidades principales destacan: i) la planificación y la conducción política de cooperación internacional para el desarrollo
Estructura gubernamental en la que se ubica la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). El BMZ es el actor público más importante en materia de cooperación internacional. Entre sus responsabilidades principales destacan: i) la planificación y la conducción política de cooperación internacional para el desarrollo Agencia Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (GIZ). La GIZ está constituida jurídicamente como empresa, perteneciente al Estado alemán, y actúa principalmente como órgano de implementación a nivel técnico (llamada en Alemania Cooperación Técnica) en nombre del BMZ para conseguir los objetivos de la cooperación internacional alemana. La GIZ se creó en enero del 2011 con la fusión de tres organizaciones históricas de la cooperación alemana: la Agencia de Cooperación Técnica (GTZ), la Agencia Alemana de Desarrollo Internacional (DED) y la Sociedad para la Formación y el Desarrollo (Inwent). Además de la cooperación pública del Estado central, Alemania cuenta con la cooperación descentralizada de los Bundesländer y Municipios. La cooperación financiera es implementada por la Banca para el Desarrollo (Entwicklungsbank) del Instituto de Crédito para la Re-construcción (KfW) y la Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo (DEG).
Estrategia de relación Gobierno - OSC	<ul style="list-style-type: none"> En su documento <i>Golden rules for successful partnership – the design principles</i>, se establecen los principios generales, para cualquier stakeholder, que quiera ser partner de la BMZ. El principio general se basa en la participación y la apropiación. Sin embargo, todas las referencias son hacia marcos de implementación de proyectos y diseños de estrategias país.
Participación en el diálogo político, seguimiento y evaluación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> La participación de las ONGs en la política se hace a través del lobby de VENRO (Coordinadora OSC alemana). El Informe del CAD afirma que no es una participación representativa, ni suficiente “Germany’s consultation with NGOs on its development cooperation policies and strategies needs to be more meaningful. One approach would be to begin consultations earlier in the policy-development process. Germany should therefore develop a strategic approach to its relationships with NGOs. This should include a range of mechanisms for channelling funds through NGOs, such as framework agreements at headquarters and at partner country levels. This kind of approach is necessary to ensure a sustained focus on results
Espacios de participación de las OSC en la política	<ul style="list-style-type: none"> No se ha escogido como caso de estudio para profundizar

Principales demandas de las OSC al Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el volumen de AOD hasta el 0,7% (Más de la mitad de los parlamentarios firmaron una iniciativa por el 0,7% aunque sin impacto real en el presupuesto). • Incorporar una fuerte y significativa participación de las OSC en todas las áreas que la concierne, especialmente con relación al Engagement Global y la estrategia general de trabajo con la sociedad civil del Ministerio. • Implementar mecanismos innovadores (como la FTT), y el Plan Nacional de Acción de Género para la cooperación al desarrollo. • Incrementar transparencia especialmente en el ciclo presupuestario, flujos de ayuda y evaluación de proyectos y programas. (http://www.concordeurope.org/101-aidwatch-report-2012) p. 48 • Campaña: Your voice against poverty, tiene como objetivo presionar al Gobierno para que se prioricen los ODM
MARCO DE FINANCIACIÓN	
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	
Características del esquema de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Las propias ONGD alemanas se clasifican por tamaño en función del volumen financiero que manejan. • Según la Asociación de Organizaciones No-Gubernamentales del ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (VENRO) que engloba a unas 117 ONGD, en promedio un 60% de los fondos de las ONGD alemanas provienen de fondos pro-prios, mientras que un 40% de actores públicos. • En Alemania las ONGD se dedican principalmente a la sensibilización y formación de los alemanes en materia de cooperación para el desarrollo, mientras que en los países en desarrollo trabajan en diversos sectores. La financiación para sus proyectos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo procede, por un lado, de actores públicos y organismos multilaterales y, por otro lado, de fondos propios principalmente a través de las contribuciones de sus miembros y donaciones.
Marco normativo que regula la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • No se ha escogido como caso de estudio para profundizar
Tipo de AOD que gestionan las ONGD (geográfica, sectorial, programática...)	<ul style="list-style-type: none"> • Por proyectos, geográfica y sectorial
Instrumentos de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • El instrumento de financiación del BMZ a ONGDs es de tipo estratégico, puesto que permite financiar proyectos de una duración máxima de 4 años hasta 500.000 • Se le pide bastante cofinanciación a la ONGD solicitante (25%) y fondos propios (10 al 15%), los costes administrativos que se sufragan es muy escaso (4%). • EL 80% de la financiación va a parar a las Iglesias (Catholic and Protestant) y fundaciones políticas (representing all major parties). • The German government cannot provide core funding to NGOs and the funds channeled to the churches are determined by BMZ on the basis of specific programme proposals. The allocations to the political foundations are set by the Bundestag on a three year basis and involve the budgets of five ministries (including BMZ's share for development co-operation). Other NGOs receive funding for specific projects either directly from BMZ or through an implementing agency, such as GTZ. These projects may be identified by the NGOs themselves and presented to BMZ or an implementing agency as a proposal, or they may have been identified and developed by an implementing agency as part of a broader programme. These NGOs are subject to project-specific rules and requirements which include monitoring, evaluation and audit arrangements (Informe CAD 2010). • Germany channels 6% of its ODA through NGOs but, alone among DAC members, does not have a strategy for working with these. Germany should develop a strategic approach to define its relationships with national and Southern civil society organisations. This should include developing and using framework agreements. Such an approach will be important to ensure sustained focus on results

Criterios de selección de las ONGD para acceder a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Deben ser organizaciones no lucrativas alemanas. • Deben disponer de relevantes competencias técnicas y administrativas. • Deben haber tenido experiencia en cooperación con organizaciones no lucrativas locales eficaces. • Los proyectos que promueven deben constituir una contribución directa a mejorar la situación económica y/o social de las poblaciones pobres, o deben ayudar a mejorar la situación de los derechos humanos. • Los proveedores privados de servicios de desarrollo deben contribuir como mínimo con el 25% del costo total del proyecto con sus propios fondos.
ONGD que acceden a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • ONGD • 6 Fundaciones políticas que reciben dinero de la BMZ para actuar en el fortalecimiento democrático de los PVD • Iglesia católica y evangelista • Organizaciones de apoyo social, (organizaciones de trabajo social). • Año 2010: 30 mill euros distribuidos

IDEAS CLAVE:

- ▶ Para las ONGD alemanas la principal financiación no proviene de fuentes públicas
- ▶ Alemania es el 4º país donante del CAD en términos absolutos, sin embargo está en el 0.38% respecto al PIB
- ▶ A pesar de la dimensión política de la cooperación a través del rango institucional del Ministerio, la cooperación alemana es muy de nivel técnico, sin marco de relación estratégico con las OSC, descoordinación entre actores y lo mismo si tenemos en cuenta su cooperación descentralizada.
- ▶ El CAD considera que las “agencias de implementación” alemanas destacan por sus altas capacidades técnicas y profesionales en materia de cooperación para el desarrollo y son flexibles en la implementación de sus programas, sin embargo la gran debilidad del sistema alemán está en la pluralidad de los actores que conforman su sistema de cooperación y la gran fragmentación del mismo, lo que lleva a que sus socios en países en desarrollo no lo entiendan bien y que el BMZ pierda mucho tiempo con tareas de coordinación entre los distintos actores alemanes.
- ▶ El Engagement Global (<http://www.engagement-global.de/bengo.html>) parece una iniciativa sugerente, puesto que trata de compartir prácticas y técnicas en asuntos globales de desarrollo, como la ejecución de proyectos, la búsqueda de financiación o la elaboración de campañas y trabajos con inmigrantes. Parece que se constituye como un servicio para las ONG con el que facilitar la realización de consorcios, alianzas y otro tipo de trabajos conjuntos. Tiene un perfil marcadamente técnico pero parece que se trata de una iniciativa potente, y de mucha actualidad puesto que fue puesta en marcha en enero de 2012. Las OSC demandan mayor participación en la misma.


PAÍS: HOLANDA

AOD/PIB: 0.75% (año 2011, CAD)

AOD canalizada a través de las OSC: 23,3%/AOD total y 34,1%/AOD bilateral (año 2011, sobre AOD total)

MARCO DE RELACIÓN

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	HALLAZGOS
Características de la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> En 2010 el Gobierno entrante dio un giro a su política de cooperación, tratando de vincularla con los intereses económicos del país (AidWatch, 2012:57). También degradó a la política de cooperación, dejó de existir Ministro de Cooperación y esta pasó a ser supervisada por el Viceministro de Asuntos Exteriores (AidWatch, 2012:57). Actualmente hay un nuevo gobierno de coalición de corte progresista que ha nombrado en el Ministerio de Asuntos Exteriores a un Ministro de Comercio Exterior y Cooperación para el Desarrollo, lo que supone una novedad respecto al gobierno anterior.
Estructura gubernamental en la que se ubica la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Asuntos Exteriores (anteriormente sí había Ministerio de Cooperación), aunque recientemente han nombrado a un Ministro de Comercio Exterior y Cooperación para el Desarrollo dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores. Además tienen en Dpto. de Desarrollo social, dentro del cual está la Unidad de la Sociedad civil.
Estrategia de relación Gobierno - OSC	<ul style="list-style-type: none"> En los últimos 10 años se han producido numerosos cambios (más que en los 35 anteriores): esto indica que el debate sobre la financiación de las ONGD en este país es relativamente nuevo, y sobre todo, que en estos años ha estado más vinculado al papel que las ONGD juegan y a la necesidad de reducir la fragmentación (Schulpen y Hoebink). En 2001 el Gobierno elaboró un documento de política para definir la relación con las ONGD: (Civil society and structural poverty reduction), este papel fue apoyado por las ONGD. El gobierno entendía en este papel que las ONGD no son “las implementadoras” de la política de cooperación holandesa, pero asume que tiene responsabilidad en la generación de un entorno facilitador para que estas jueguen su papel, porque de ello dependen en parte los objetivos de su política de desarrollo: fundamentalmente a través de las funciones de lobby/advocacy, y realización de acciones de desarrollo en el Sur. En 2009 se creó un nuevo marco de financiación para trabajar con las ONGD, MDF II.
Participación en el diálogo político, seguimiento y evaluación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> Las ONGD participan en esta dimensión de la política (direct poverty reduction). Alrededor de dos terceras partes de las ONGD pertenecientes a Partos participan en esta dimensión de la política (60 sobre 92). Según un documento de posicionamiento que el Gobierno holandés aprobó en 2001 (Civil society and structural poverty reduction) este era uno de los papeles asignadas a las ONGD.
Espacios de participación de las OSC en la política	<ul style="list-style-type: none"> Lobbying y advocacy a través de PARTOS (Coordinadora holandesa de ONGD)
Principales demandas de las OSC al Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Asegurar que el reconocimiento de la sociedad civil como un aspecto vital del desarrollo permanece visible en los compromisos financieros y políticos. Invertir en ciudadanía global, por ejemplo mediante el apoyo a OSC que trabajen en este campo. Asegurar que la reducción de la pobreza y la lucha contra la desigualdad permanecen como foco de la política de desarrollo holandesa, y que el crecimiento económico permanece como un instrumento para el desarrollo y no como una finalidad en sí mismo. Liderar los procesos de transparencia de la ayuda, mediante la publicación de informes y resultados de proyectos y mediante el llamado a otros países a mejorar sus prácticas en esta materia.

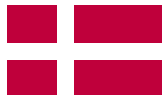
MARCO DE FINANCIACIÓN

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Características del esquema de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno de 2010-2012, aunque afirmaba considerar fundamental la existencia de una sociedad civil fuerte, recortó severamente la financiación a las OSC de desarrollo • Core funding fue suprimida en el sistema de financiación del año 2002
Marco normativo que regula la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • El marco regulatorio para la financiación a las OSC es el Standard Framework for development cooperation
Tipo de AOD que gestionan las ONGD (geográfica, sectorial, programática...)	<ul style="list-style-type: none"> • Existen diferentes esquemas, algunos, los más amplios no tienen excesiva acotación geográfica ni sectorial. Los esquemas de financiación más pequeños financiera y temporalmente, sí están bastante más orientados geográfica y sectorialmente.
Instrumentos de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Históricamente en Holanda ha habido una financiación dividida entre los grandes y los pequeños esquemas. • Los grandes esquemas como el MPF (dirigido a cuatro organizaciones) y posteriormente MPF Broad (dirigido a 6 organizaciones). Durante el MPF sí se contemplaba el core funding, no a partir del año 2007, cuando se fusionan los instrumentos de apoyo a esquemas grandes en el MFS II (actualmente en su segunda fase hasta el año 2015), únicamente para ONGD Holandesas. En todos los casos las financiaciones son para programas (call for proposals), explicitando que no se dará core funding. Es un apoyo programático a alianzas de ONGD, no hay apoyo a ONGD individuales en este esquema. Tras este esquema, en el año 2015 parece que no habrá más apoyo programático. • Se trata de un esquema de financiación con una normativa muy elaborada y tediosa, que supone un proceso muy complicado, con estándares muy elevados para la calificación, lo que hace que la práctica muchas ONGD no lo logren. Las adjudicaciones se llevan a cabo a través de consultores, para garantizar la transparencia. • Alrededor del 70% de la AOD canalizada a través de ONGs se concentra en 6 (datos 2007) ONGD, que tienen un papel activo en advocacy. • Para las ONGD internacionales se abre el programa SALIN (Strategic Alliances with International NGOs). • Los pequeños esquemas están dirigidos a un número más amplio de ONGD, con financiación más pequeña: TMF (2003-2006), que tuvo cuatro rondas, financiaron a 225 ONGD, también internacionales. Actualmente hay toda una serie de financiaciones por líneas temáticas: FLOW, PDP Fund against poverty-related diseases, Choices and opportunities fund, MDG Fund and Sexual and Reproductive Health and Rights Fund.
Criterios de selección de las ONGD para acceder a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • En teoría cualquier ONGD, siempre que concurra en una alianza, puede acceder a esta financiación, pero en la práctica no ocurre así porque hay que cumplir con una serie de criterios que no están al alcance de todas las ONGD: <ul style="list-style-type: none"> › Capacidad institucional, capacidad de gestión, proyección › Cooperación con otras ONGD, alianzas. No todas las ONGD tienen un valor añadido que aportar, desde el expertise técnico.
ONGD que acceden a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • En torno a 200-300, el gasto se concentra muchísimo en muy pocas ONGD, alrededor del 70% en seis ONGD, según datos de 2007 • (2007) las 25 principales ONGD reciben en torno al 55% de su financiación de fuentes públicas.

IDEAS CLAVE:

- ▶ En Holanda se produce una división clara entre numerosas organizaciones con un monto de financiación relativamente pequeño y apoyado en una diversidad de fuentes de financiación, y un reducido grupo de organizaciones con una financiación muy elevada, con fuerte financiación pública. Las primeras se dedican fundamentalmente a la gestión y ejecución de proyectos, y muy pocas están activas en ámbitos como el lobby, la incidencia política, advocacy... Por el contrario, las seis organizaciones con mayor financiación son las que sí priorizan estos ámbitos y están dentro de un marco de financiación de esquemas plurianuales.



PAÍS: DINAMARCA

AOD/PIB: 0.85% (año 2011, CAD)

AOD canalizada a través de las OSC: 15,8%/AOD total y 21,6%/AOD bilateral (año 2011, CAD)

MARCO DE RELACIÓN	
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	HALLAZGOS
Características de la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • El nuevo gobierno socialdemócrata ha prometido llegar al 1%. • AidWatch critica a la cooperación danesa de vincular su ayuda a intereses económicos y de seguridad. De hecho, plantea el riesgo de que la subida hasta el 1% se haga a partir de vinculación de intereses daneses con la política de ayuda
Estructura gubernamental en la que se ubica la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamarca tiene un Ministro de Cooperación para el Desarrollo que pertenece al Ministerio de Asuntos Exteriores. • Agencia de Cooperación: DANIDA
Estrategia de relación Gobierno - OSC	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una estrategia del Ministerio/DANIDA para las OSC, que prioriza el core funding para las OSC danesas y las organizaciones del Sur. Esta estrategia fue elaborada en estrecha cooperación con las OSC danesas, y cuenta con su aprobación (Peer Review, p.47). • La estrategia danesa de apoyo a la sociedad civil está orientada a la sociedad civil en su totalidad y complejidad. Reconoce y recalca la heterogeneidad de las organizaciones que la componen y especifica que en dicha heterogeneidad radica su riqueza. La estrategia, en este sentido, trata de ser comprensiva e involucrar a las diferentes expresiones de la sociedad civil. Habla expresamente de OSC, las ONGD, dentro de estas, serían las más grandes y profesionales. • Esta estrategia parte del planteamiento de la dificultad que implica la relación con la sociedad civil, que en ocasiones será de cooperación y en otras irá en “dirección antagonista”. Pero es precisamente esta tensión la que fortalece la acción del gobierno y la propia democracia. • La estrategia danesa refleja el compromiso de apoyar la capacidad de las OSC para establecer, desarrollar y participar en redes nacionales, regionales e internacionales. • Dinamarca también, como marca su estrategia de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, apoyará iniciativas que promuevan el diálogo y la cooperación entre las OSC y el sector privado (destaca la RSC y las alianzas público-privadas), así como con otros actores como los centros de investigación, medios de comunicación y partidos políticos (p.17-18). En cuanto al sector privado, plantea la estrategia que no se trata de promover que las empresas financien a las OSC, sino encontrar lógicas de trabajo en las que se refuercen mutuamente en sus objetivos.
Participación en el diálogo político, seguimiento y evaluación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • La participación de “organizaciones relevantes de la sociedad civil” en este proceso es un compromiso expresado en la estrategia danesa de apoyo a la sociedad civil (p.15). También plantea la importancia de trasladar esto al ámbito multilateral. • Advocacy. La estrategia danesa de apoyo a la sociedad civil apunta que Dinamarca promoverá la participación de las OSC en el trabajo de advocacy.
Espacios de participación de las OSC en la política	<ul style="list-style-type: none"> • Existen dos órganos consultivos de participación, el Consejo de cooperación y “The Danida board”. Según el Peer Review el “Danida Board” está jugando el papel para él establecido de consulta y recomendación en materia de estrategias, políticas y programas de cooperación. El consejo, por su parte, no está jugando un papel muy relevante en los asuntos globales de desarrollo.

<p>Principales demandas de las OSC al Gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Peer Review plantea que por parte del Gobierno hay una buena consideración de los mecanismos de consulta y diálogo, muy orientados a revisar la implementación de las acciones. Sin embargo, desde las OSC danesas existe una percepción distinta, se plantea que el Ministerio ha dejado de dar prioridad al diálogo y la consulta con las OSC para los asuntos globales del desarrollo (Peer Review, p.58). Parece que existe una tensión entre la apuesta por el debate técnico del gobierno y las demandas de debate político sobre los asuntos de desarrollo por parte de las OSC. En este sentido, el Peer Review señala que el Ministerio de Asuntos Exteriores podría mejorar su consulta con la sociedad civil tanto en Copenhague como en el terreno, a través de sus embajadas (Peer Review, p.58). Para ello debería mejorar el nivel y la frecuencia del diálogo, con consultas más regulares e institucionalizadas (Peer Review, p.59).
<p>MARCO DE FINANCIACIÓN</p>	
<p>CATEGORÍAS DE ANÁLISIS</p>	
<p>Características del esquema de financiación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El 42,25% de la financiación las OSC en 2009 fue core funding. Este dato es mucho más alto que el de años anteriores (6% en 2005, 7% en 2006, 8% en 2007, 11% en 2008). • El Peer Review apunta a que en buena medida el amplio porcentaje de core funding se debe a que Dinamarca trabaja mucho en países frágiles y que esto hace que tenga un trabajo estrecho con las OSC. Esto conduce a promover intervenciones flexibles y relevantes en estados y situaciones frágiles, lo que contempla un papel para las OSC en la cobertura de necesidades básicas y el desarrollo de las capacidades de la sociedad civil para actuar como socio crítico del gobierno. • En cuanto a la implementación de programas, la estrategia danesa de apoyo a las OSC afirma que en determinados lugares donde el Estado no llega a cubrir servicios, es importante apoyar la capacidad de las organizaciones para prestar esos servicios. Aun así esto se plantea con mucha cautela, ya que se afirma que “es importante tener en mente que las OSC no pueden reducirse a ser subcontratistas de servicios” • El vínculo entre emergencia y desarrollo tiene mucho peso en el papel definido en la estrategia de apoyo a las OSC. El trabajo en este ámbito está, como todo el planteamiento en relación a las OSC, planteado desde la perspectiva del apoyo a las OSC, en este caso de los Estados frágiles.
<p>Marco normativo que regula la financiación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se ha escogido como caso de estudio para profundizar
<p>Tipo de AOD que gestionan las ONGD (geográfica, sectorial, programática...)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculado con todos los ámbitos de los procesos de desarrollo, la estrategia danesa de apoyo a la sociedad civil especifica que las OSC contribuirán a: <ul style="list-style-type: none"> › Movilizar y organizar comunidades locales › Promover los derechos de los pobres y excluidos › Monitorear los compromisos de los donantes y autoridades públicas › Acceso a los servicios básicos › Construir coaliciones y redes para incrementar la influencia de la sociedad civil › Comprometer a las autoridades públicas para que colaboren con la innovación › Reclamando recursos financieros, conocimiento y recursos políticos para la cooperación global
<p>Instrumentos de financiación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamarca cuenta con diferentes mecanismos de financiación a las OSC dependiendo de su capacidad y operaciones. • Hay dos grandes modalidades de financiación, <ul style="list-style-type: none"> a) cooperación directa con OSC, a través de las embajadas y b) cooperación entre OSC danesas y entre los países socios

Criterios de selección de las ONGD para acceder a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • La estrategia de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil apunta que las OSC seguirán participando en la ayuda al desarrollo. Estas tendrán que: <ul style="list-style-type: none"> › Establecer objetivos claros y evaluar regularmente su contribución a la promoción de la apropiación local en las asociaciones con las organizaciones sociales de los países socios. › Definir prioridades claras para sus intervenciones en relación a la focalización geográfica, sector de intervención y lección de socios. › Fortalecer la orientación a resultados › Definir metas claras y evaluar regularmente el fortalecimiento de su “popular foundation” y redes en Dinamarca.
ONGD que acceden a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • La financiación en Dinamarca está muy concentrada. El grueso de la financiación se dirige a seis organizaciones a través de core funding, y a “programme agreements” para otras organizaciones con claro foco estratégico • El grueso de la financiación a través de core funding se concentra en seis organizaciones (112 de los 202 millones totales destinados a core funding): MS Danish Association for International Co-operation, DanChurchAid, Danish Red Cross, IBIS, Save the Children Denmark, Care..

IDEAS CLAVE:

- ▶ Las organizaciones danesas, no pueden, según la estrategia, limitarse al papel de financiadoras, sino que deben aportar a las acciones un valor añadido que se expresa en (pp.34-35):
 - › promocionar el conocimiento profesional en beneficio de las actividades de los socios
 - › contactos con organizaciones, con redes, información...
 - › conexión con la agenda internacional
- ▶ El core funding y las modalidades de financiación ponen poco peso en los procedimientos administrativos, parecen poco restrictivas desde ese punto de vista. Por el contrario, fijan los procedimientos de información y rendición de cuentas sobre los resultados, y la vinculación de estos a las prioridades y objetivos de la política de cooperación danesa.
- ▶ En este contexto se produce un amplio debate técnico, bien valorado por el gobierno, pero no tanto por las organizaciones, que sienten que el gobierno no prioriza el debate político.
- ▶ La amplia participación de las OSC danesas está claramente orientada desde el gobierno al apoyo a la sociedad civil de los países socios, no parece haber mucho espacio para trabajar fuera de este ámbito con financiación pública. La prioridad fundamental se orienta hacia el fortalecimiento de los socios locales, este fortalecimiento sí está orientado al conjunto de los ámbitos de la política (diseño, prestación de servicios, incidencia...).



PAÍS: NORUEGA

AOD/PIB: 1% (año 2011, CAD)

AOD canalizada a través de las OSC: 19,29%/AOD total y 25,44%/AOD bilateral(año 2011, CAD)

MARCO DE RELACIÓN

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	HALLAZGOS
Características de la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> Noruega lleva más de 50 años de trayectoria de cooperación y en el año 2008 se plantea toda una serie de reformas para lograr una ayuda más eficiente y eficaz. Recogen la política de cooperación en White papers, focalizados hacia ODM, lucha contra la pobreza, Hay un reconocimiento expreso por parte de todos los actores implicados de que la AOD sólo es parte lo que se puede hacer, por ello hay un compromiso firme por la coherencia de políticas y reducción de la deuda Noruega hace una apuesta sobre todo por la cooperación multilateral y la CPD y publica Informes anuales sobre CPD
Estructura gubernamental en la que se ubica la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> NORAD está dentro del MAE. Sin embargo, dentro del Ministerio, hay dos ministros, el de asuntos exteriores y el desarrollo institucional NORAD (agencia noruega para el desarrollo) tiene una distribución muy interesante por departamentos, uno de los cuales está expresamente creado para el fortalecimiento de la sociedad civil (Civil Society Department), departamento de evaluación.
Estrategia de relación Gobierno - OSC	<ul style="list-style-type: none"> Hay un reconocimiento expreso de la importancia de la participación de las ONGs en la cooperación para el desarrollo, sin embargo no hay una política, ni estrategia, Norad está revisando actualmente la guía y normativa. Noruega tiene una larga trayectoria de trabajo con un fuerte sector de la sociedad civil. El modelo se caracteriza por: organizaciones que reciben financiación, cooperan con el gobierno y lo critican. Es interesante tener en cuenta que el 80% de los noruegos son miembros de alguna ONG (48 % of the grown-up Norwegian population participates in voluntary work annually and the total contribution of Norwegian volunteers is equivalent to 115 000 full time employees)
Participación en el diálogo político, seguimiento y evaluación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> Por los documentos oficiales sí se contempla, pero no hemos encontrado información para contrastar.
Espacios de participación de las OSC en la política	<ul style="list-style-type: none"> No se ha escogido como caso de estudio para profundizar
Principales demandas de las OSC al Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Se está trabajando actualmente y conjuntamente la Cancelación de deuda.

MARCO DE FINANCIACIÓN

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	HALLAZGOS
Características del esquema de financiación	<ul style="list-style-type: none"> La única información encontrada es sobre el “grant scheme”. 36 % de los fondos de las OSC provienen del gobierno central y gobiernos locales, 7 % viene de donantes privados, y 57 % viene de los miembros – socios de las OSC

Marco normativo que regula la financiación	<ul style="list-style-type: none"> Norad's grant scheme for support to international organisations and networks
Tipo de AOD que gestionan las ONGD (geográfica, sectorial, programática...)	<ul style="list-style-type: none"> Geográfica y sectorial
Instrumentos de financiación	<ul style="list-style-type: none"> Toda la información encontrada al respecto hace referencia al Norad's grant scheme for support to international organisations and networks, instrument que trata de apoyar actores de la sociedad civil (métodos de trabajo, conocimiento, redes, etc), que complementan la cooperación oficial. El Grant Scheme está orientado a organizaciones internacionales y a aspectos de incidencia política sobre tomadores de decisiones. La convocatoria de 2013 prioriza labores de incidencia en a) Medioambiente y cambio climático –incluye seguridad alimentaria, agricultura y apoyo a pequeños campesinos-; b) Derechos sexuales y reproductivos; y c) Participación económica de las mujeres. Destacan dos iniciativas recientes. En 2011 distribuyó ayudas a la investigación sobre cuestiones específicas relacionadas con el papel de la sociedad civil. En 2013 ha anunciado la NORHED, un fondo de 150 millones destinado a aprobar una cartera de 40-50 proyectos de hasta cinco años para instituciones educativas superiores en materia de formación e investigación, También dispone de una convocatoria 2013-2015 sobre Iniciativas de Clima y Bosques para OSC.
Criterios de selección de las ONGD para acceder a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> Sin información
ONGD que acceden a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> Para el año 2012 según datos de NORAD aprox 30 ONG “internacionales” reciben ayuda como “gran recipients” La cooperación noruega contempla y anima la participación del sector privado para que se involucren en actividades comerciales en los PVD

IDEAS CLAVE:

- Hay muy poca información disponible y contrastable sobre la cooperación noruega. En cualquier caso, puede ser útil su incorporación al estudio en las referencias que puedan darse a temas de cancelación de deuda, donde ha tenido una intensa trayectoria de trabajo.
- La recomendación del CAD respecto al marco de relación y financiación del Gobierno -ONGD es que el Gobierno ha de tener claridad respecto a su participación, coherencia y simplificar los mecanismos de financiación y los estándares que deben cumplir las Ongs. Éstas deben ser apoyadas por el Gobierno para fortalecer sus capacidades y sólo así podrán ser verdaderos socios en el terreno.



PAÍS: FINLANDIA

AOD/PIB: 0.53% (año 2011, CAD)

AOD canalizada a través de las OSC: 13% sobre AOD total y 21,8%/bilateral (año 2011, CAD)

MARCO DE RELACIÓN	
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	HALLAZGOS
Características de la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> Tras la llegada del Nuevo Gobierno, en el año 2012 adoptó una nueva política, basada en las lecciones aprendidas de la cooperación y se enfoca a los derechos humanos. Entre las fortalezas del sistema de cooperación finlandés está su planificación de prioridades a largo plazo, su apertura al diálogo entre actores y su división del trabajo con otros donantes.
Estructura gubernamental en la que se ubica la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> La cooperación al desarrollo depende del Ministro de Asuntos Exteriores. Department for Development Policy
Estrategia de relación Gobierno - OSC	<ul style="list-style-type: none"> Finlandia considera las OSC como actor clave en la política de cooperación para el desarrollo y tiene previsto incrementar los fondos a las mismas. A pesar de tener una gran cantidad de instrumentos para financiar, más de la mitad de los fondos acaban en una multitud de pequeños proyectos. Gestionar dichos proyectos lleva consigo una pesada estructura administrativa que va en detrimento de la capacidad de seguimiento e impacto del Ministerio. La tendencia actual es focalizar los programas, concentrar los actores.
Participación en el diálogo político, seguimiento y evaluación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> OSC son esenciales como elemento vertebrador de la política de cooperación. El MFA mantiene un proceso consultivo con las ONG para el diseño de las prioridades de la política de desarrollo. Son considerados socios del MFA para velar y supervisar la coherencia de las políticas para el desarrollo. Las organizaciones que más participan son: KEHYS, the Finnish NGO platform to the EU.
Espacios de participación de las OSC en la política	<ul style="list-style-type: none"> Espacio consultivo con las OSC para el diseño de la política
Principales demandas de las OSC al Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Sin información
MARCO DE FINANCIACIÓN	
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	
Características del esquema de financiación	<ul style="list-style-type: none"> La modalidad de financiación se basa en proyectos, sin embargo el CAD recomienda tener financiación programática, basada en un enfoque estratégico Las contribuciones al core funding son sólo una pequeña parte de la financiación y más de la mitad se gestionan a través de call for proposals. Finlandia está considerando actualmente incrementar los fondos al core funding, así como el nº de acuerdos marco con las OSC, en vez de tener multitud de proyectos financiados.
Marco normativo que regula la financiación	<ul style="list-style-type: none"> Disponible en Support for international nongovernmental organizations
Tipo de AOD que gestionan las ONGD (geográfica, sectorial, programática...)	<ul style="list-style-type: none"> Financiación de carácter estratégico alineado a la política de cooperación gubernamental

Instrumentos de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Core funding, calls for proposals, framework partnership agreements, y fondos para OSC gestionados por las embajadas (local co-operation funds or LCFs)
Criterios de selección de las ONGD para acceder a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • ONGD que mantengan relaciones –alianzas con otras ONGD • Eficiencia demostrable • Sistema de monitoreo y evaluación propio • Contar con fondos de otros donantes
ONGD que acceden a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Concentrado en pocas

IDEAS CLAVE:

- ▶ La recomendación del CAD respecto a las ONGS es que dejen de tener una relación de financiación de microproyectos y se construya una relación estratégica.
- ▶ Finlandia es ejemplo en coherencia de políticas, de hecho es el país que más incide en la UE en este tema.



PAÍS: FRANCIA

AOD/PIB: 0.46% (año 2011, CAD)

AOD canalizada a través de las OSC: 1%/AOD total y 1,5%/AOD bilateral (año 2011 CAD)

MARCO DE RELACIÓN	
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	HALLAZGOS
Características de la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> Hollande prometió duplicar la ayuda canalizada vía ONG y reforzar el diálogo formal entre el gobierno y la sociedad civil. Las prioridades se sustentan sobre estos ejes: crecimiento sostenible y compartido, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la promoción de los bienes públicos globales, y la promoción del derecho y la estabilidad
Estructura gubernamental en la que se ubica la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> En 1998 desapareció el Ministerio de Cooperación y pasó a ser dirigida la política de cooperación por el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAEE), en el que se inserta la Direction Générale de la Coopération et du Développement (DGCID). En ella hay una subdivisión específica para la relación y la financiación de ONG: "Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG" (MAAIONG), y otra específica para emergencias y ayuda en desastres naturales "Délégation à l'Action Humanitaire" (DAH) Desde 2004 la French Development Agency (FDA) ha sido el eje de la AOD: Sarkozy emprendió un programa de racionalización del gasto público (France General Review of Public Policies – RGPP) que preveía la desaparición de la MAAIONG el 1 de enero de 2009 y transferiría todos sus recursos y herramientas a la FDA. En 2009 se creó la DGM (Dirección de Mundialización, Desarrollo y Alianzas) que agrupó a la DGCID y a la Dirección de asuntos económicos y financieros, y a la Sub-Dirección de asuntos económicos de la Dirección de NNUU y organismos internacionales (¿una especie de departamento multilateral?). Esta nueva DGM tiene explícitos propósitos en materia de CPD en el nuevo ámbito de la globalización, para ello se erige en ente coordinador interministerial, interterritorial y con las relaciones multiactor (empresas, ONG, administraciones públicas ...). La Cooperación en lo que a su dirección política se refiere pasa a estar en la Dirección de Bienes Públicos Globales. La AFD es el "operador" para temas de cooperación. En el organigrama de la DGM se incluye un departamento específico dependiente de la DG que se encarga de la relación con las ONG (Misión de relaciones con la sociedad civil). Su finalidad es favorecer la asociación de las ONG con la acción del MAEE y de mejorar las cuestiones de desarrollo de forma concertada y transversal. Por su parte la AFD tiene desde 2009 una división de Asociación con las ONG (DPO = Partenariat avec les ONG), puesto que tras la reforma la AFD definió el desarrollo de alianzas con actores no gubernamentales como una de sus prioridades.
Estrategia de relación Gobierno - OSC	<ul style="list-style-type: none"> Se reconoce una "Asociación" específica con las ONG francesas como actores de desarrollo centrales en la política
Participación en el diálogo político, seguimiento y evaluación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> No se ha escogido como caso de estudio para profundizar
Espacios de participación de las OSC en la política	<ul style="list-style-type: none"> Las ONG francesas demandan un espacio de diálogo formal para participar en la política de cooperación francesa. En 2008 con la RGPP se suprimieron tanto la Comisión de Cooperación y Desarrollo (CCD) y la Alta Consejería para la Cooperación Internacional (HCCI). En 2009 se creó el Consejo Estratégico para la Cooperación No Gubernamentales, que las ONG consideran debe ser profundamente revisado en su mandato, composición y operativa para permitir un verdadero diálogo sobre la política de cooperación francesa.
Principales demandas de las OSC al Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Las ONG demandan para 2013 15M€ adicionales para proyectos de la AFD y otros 15M€ para A.H. Demandan espacios formales de participación en el ámbito político.

MARCO DE FINANCIACIÓN

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Características del esquema de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • En 2005 la relación entre financiación privada y pública de las ONGs es 36%-64%. Pero es una media de las 159 ONGs, entre ellas hay muy distintas relaciones entre financiación pública y privada. • Alta concentración de los montos en un reducido número de ONG (20 ONG disponen del 78% del total - referido a presupuestos totales de las ONG es decir privados + públicos). • La AFD ha constituido un comité especial para decidir sobre los apoyos a las ONGD, que tiene la facultad de conceder cualquier tipo de asistencia. Cuatro veces al año examinan los proyectos presentados y deciden sobre cofinanciamiento
Marco normativo que regula la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Las relaciones que AFD establece con las ONGDs se dividen en: <ul style="list-style-type: none"> › ONGDs operadoras de AFD › ONGDs con subvenciones para proyectos › Financiación a la innovación • Consultar criterios y normativa en http://www.afd.fr/home/AFD/nospartenaires/ONG/collaborations
Tipo de AOD que gestionan las ONGD (geográfica, sectorial, programática...)	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo para 2012: 80% para terreno y 20% para interés general. • Geográficas: 60% para 17 países de África Subsahariana, y 20% para MONA • Sectores: 50% para la realización de ODM. La concertación estratégica entre el estado y las ONG se considera una prioridad. • En 2007 se crea un instrumento específico para las iniciativas de innovación de las ONG (FISONG)
Instrumentos de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos Marco • Convenciones programa • Proyectos “clásicos” • Programas Multiactor
Criterios de selección de las ONGD para acceder a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Específicos por instrumento
ONGD que acceden a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • 7 Acuerdos Marco con 3 ambientalistas (WWF, Wildlife, Conservation International) y 4 de solidaridad internacional (ACF, Handicap International, Cruz Roja Francesa, Secours Catholique)

IDEAS CLAVE:

- ▶ Los instrumentos incorporan sin demasiada claridad acciones dirigidas al Core Funding y la ejecución de actividades en terreno. La convocatoria denominada de “interés general” resume tanto acciones de educación y sensibilización como acciones de coordinación y trabajo en redes. Dentro de ella hay una sección específica dirigida a fortalecer el medio asociativo, que podría considerarse una especie de core funding. (En 2011 supuso el 7% del total financiado por la AFD).
- ▶ Aunque existe una variedad notable en modalidades de financiación, el sistema francés parece guiarse de una lógica esencialmente instrumental, considerando a las OSC como “operadoras” de la política. Parecen existir serios déficit en materia de diálogo político.



PAÍS: : ITALIA

AOD/PIB: 0.20 (año 2011, CAD)

AOD canalizada a través de las OSC: 5,2%/AOD total y 13,1%/AOD bilateral (datos 2011, CAD)

MARCO DE RELACIÓN	
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	HALLAZGOS
Características de la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> Se trata de una AOD relativamente baja con un altísimo componente ligado (42% de la AOD en 2011). La AOD tuvo un crecimiento extraordinario entre 2010 y 2011 del 33%, pero debido a la contabilización de recursos destinados a refugiados en los conflictos durante la primavera árabe y operaciones de cancelación de deuda. En abril 2012 se ha realizado un plan gubernamental para los próximos tres años, pero que carece de operatividad, quedándose en meros compromisos de realinear la cooperación italiana al contexto europeo. El nuevo proceso electoral pone en suspenso este proceso, débil por sí mismo, aunque todos los partidos políticos han considerado una buena medida el nombramiento del nuevo Ministro y se alinean con el documento de compromisos.
Estructura gubernamental en la que se ubica la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> Existe una Dirección General de Cooperación al Desarrollo (DGCS) en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Apenas gestiona el 20% de la AOD italiana (estimado para 2011 el 12%), siendo el principal ejecutor el Ministerio de Economía que siempre distribuye más del 70%. Desde noviembre de 2011 (Monti) hay un Ministro sin cartera para la cooperación al desarrollo pero que sólo tiene competencias de coordinación y coherencia. No ejecuta presupuesto y los órganos para ello siguen invariables desde la ley de 1987. (A juicio de las ONG la medida fue innovadora e interesante, pero apenas año y pico después se ha demostrado insuficiente y no oculta la necesidad de realizar una reforma institucional profunda..., para la que solicitan un Ministerio propio con estructura y capacidad operativa). No obstante el nuevo Ministro ha montado un equipo con expertos de la sociedad civil, lo que se considera un buen paso.
Estrategia de relación Gobierno - OSC	<ul style="list-style-type: none"> Hay que tener en cuenta que las OSC en Italia muestran una configuración muy plural y heterogénea, con un elevado peso de las organizaciones basadas en principios religiosos, y con varias plataformas, agrupaciones y/o federaciones. Según el P.R del CAD la representación principal se otorga a la Associazione ONG Italiane (150 miembros) pero menciona también otras 5 plataformas basadas en valores comunes y misiones compartidas (pone de ejemplo a CINI). Una clasificación más amplia sería: Hay 3 grandes redes: <ul style="list-style-type: none"> › la FOCSIV (Federazione Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontariato), conta 61 membri che condividono l'ispirazione cattolica. › il COCIS (Coordinamento delle Organizzazioni non governative per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo), raggruppa 28 Ong. › il CIPSI (Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale), raggruppa 46 Ong. Y otras significativas: <ul style="list-style-type: none"> › ActionAid International, Amref, Save the Children, Terre des hommes, Vis e Wwf, hanno dato vita al Coordinamento Italiano Network Internazionali (CINI) per rispondere all'esigenza di coordinare al meglio le loro attività di sensibilizzazione, informazione e advocacy. › Altre, come Avsi, Cesvi, Cisp, Coopì, Cosv e Gvc, si sono coordinate nella rete Link 2007. › Nel campo degli aiuti umanitari, invece, è stata costituita AGIRE - Agenzia Italiana per la Risposta alle Emergenze, che comprende 10 tra le principali ong italiane: ActionAid, Amref, Cesvi, Coopì, Gvc, Intersos, Oxfam, Sos Villaggi dei Bambini, Terre des Hommes e Vis. › In ultimo, 7 Ong italiane e straniere hanno costituito il Network Alliance 2015 sul tema della Efficacia dell'aiuto.
Participación en el diálogo político, seguimiento y evaluación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> EL CAD menciona algunas mejoras entre 2004 y 2008 dado que se ha producido un más amplio y franco diálogo. En enero de 2009 la DGCS firmó un acuerdo para un año con la AOI y con CINI para cuestiones relacionadas con el monitoreo de la Agenda de eficacia de la ayuda. Se sugiere renovar ese tipo de acuerdos. Es destacable la relación de las ONG con las oficinas técnicas en terreno, mucho más que con la DGCS.

Espacios de participación de las OSC en la política	<ul style="list-style-type: none"> Se ha constituido la mesa interinstitucional para la cooperación al desarrollo con participación de todos los actores, el propósito es trabajar sobre un documento denominado “Sistema Italiano de la Cooperación al Desarrollo” que en el próximo trienio pueda ofrecer una visión estratégica compartida y reduzca la dispersión y duplicación.
Principales demandas de las OSC al Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Las OSC demandan una revisión en profundidad de todo el sistema de cooperación italiano, que consideran legalmente obsoleto. Actualmente, con el nombramiento del nuevo ministro se abre un proceso que trata de influir en el Parlamento para lograr el consenso suficiente para realizar una amplia reforma. Se ha realizado un amplio encuentro con participación de las OSC que ha dado lugar a un documento de principios denominado Libro Blanco (oct 2012) y se han publicado las directrices y lineamientos del gobierno (2013-2015) en dic. 2012. No se oculta que este documento se ha realizado con la intención de formar parte del memorándum para la próxima evaluación del CAD prevista para marzo de 2013.

MARCO DE FINANCIACIÓN

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Características del esquema de financiación	<ul style="list-style-type: none"> Aparecen relaciones desde los años 60 y 70, pero que no se articulan sistemáticamente hasta la ley de 1987. Ley 49/87 (desarrollada en la 426/96) reconoce la necesidad de calificar la idoneidad de las ONG para la gestión de proyectos de cooperación.
Marco normativo que regula la financiación	<ul style="list-style-type: none"> El CAD recomendó la simplificación del procedimiento y ejecución de los proyectos de las ONG lo que finalmente dio lugar a una revisión de la normativa que fue definitivamente modificada en diciembre de 2012 (Delibera n. 141 = resolución), que establece la convocatoria anual mediante aviso público por lotes (geográfico y sectorial), así como los criterios de selección que seguirá el comité.
Tipo de AOD que gestionan las ONGD (geográfica, sectorial, programática...)	<ul style="list-style-type: none"> En educación, formación y sensibilización se establece un máximo del 7% del disponible presupuestario anual. La DGCS programa para 2013 que el 30% de su financiación se destinará a través de ONG.
Instrumentos de financiación	<ul style="list-style-type: none"> Programas y proyectos de cooperación y acciones de Educación para el Desarrollo. (Sin conocimiento aún respecto de las diferencias entre uno y otro, no hay información publicada oficial). Además, está en revisión y se orienta hacia un método de concurrencia tras aviso público.
Criterios de selección de las ONGD para acceder a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> Existe un certificado de idoneidad que establece el censo de las ONG susceptibles de recibir financiación pública. Este censo está publicado en la Web del Ministerio y las calificaciones deben ser renovadas anualmente. No parece que existan criterios muy exigentes para formar parte del censo, ni consta (hasta el momento) que existan calificaciones diferenciadas entre unas y otras.
ONGD que acceden a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> Actualmente reconocidas como idóneas: 251 ONG (2013), se calcula que movilizan en torno a 1.000 millones de €. Estas ONG son las que pueden recibir financiación y las que son convocadas para los procesos de consulta y diálogo.

IDEAS CLAVE:

- El momento que se vive en la cooperación italiana parece ofrecer una gran oportunidad para emprender reformas de un sistema legislativo muy anticuado (1987) y de una carencia en general de instrumentos o modalidades novedosas o innovadoras. La dispersión en la articulación de las OSC parece que impide reconocer una representación del sector que plantee demandas o estrategias específicas al respecto.
- Hay un importante impulso político cristalizado en el nombramiento de un Ministro de Cooperación (sin cartera), pero existen incertidumbres acerca de la capacidad del mismo para lograr alinear la política de cooperación italiana a los mandatos y recomendaciones del CAD.



PAÍS: : BRASIL

AOD/PIB:

AOD canalizada a través de las OSC: sin datos

MARCO DE RELACIÓN	
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	HALLAZGOS
Características de la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • En Brasil el concepto es cooperación técnica internacional. Todavía no hay una política de cooperación para el desarrollo, sino priorización de países, es un modelo en construcción, tanto desde las prioridades estratégicas, como desde la relación marco con las OSC • Aunque Brasil no sea donante líquido de recursos en términos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), posee un importante conjunto de conocimientos y soluciones técnicas de éxito que comparte y traslada a otros países y regiones en desarrollo. En el discurso oficial, la cooperación técnica prestada por Brasil no tiene fines lucrativos, ni condiciones o imposiciones vinculadas a la compra de bienes y servicios. Busca responder a demandas formuladas por países en desarrollo que establecen sus prioridades y definen las áreas donde recibirán la cooperación brasileña que, por principio, procura el fortalecimiento institucional de sus aliados como condición para la transferencia y absorción de conocimientos. • Su camino en la cooperación empieza en el año 2003, basándose entre otros en su éxito en combatir la pobreza y las experiencias de éxito en programas y tecnologías sociales innovadoras de repercusión mundial (Bolsa Familia, Hambre Cero)
Estructura gubernamental en la que se ubica la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Agência Brasileira de Cooperação, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (creada en 1987)
Estrategia de relación Gobierno - OSC	<ul style="list-style-type: none"> • ABC está diseñando su política de cooperación y contempla la participación de la sociedad civil. • Además de actuar en varios sectores, la cooperación brasileña moviliza una diversidad de socios nacionales e internacionales. Se estima que más de 120 instituciones nacionales, entre ministerios, secretarías, fundaciones, universidades, centros de investigación, empresas y ONG estén involucradas actualmente en estas iniciativas de desarrollo. Los principales agentes son la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI). En algunos proyectos puntuales aparecen vinculadas empresas públicas brasileñas como agentes financieros (Caixa Econômica Federal) y prestadores de cooperación técnica (PETROBRAS). En el terreno de la seguridad, la Policía Federal brasileña y la Secretaría Nacional para la Seguridad Pública participan en programas de capacitación policial en Surinam, Colombia, Paraguay o Uruguay
Participación en el diálogo político, seguimiento y evaluación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • En construcción
Espacios de participación de las OSC en la política	<ul style="list-style-type: none"> • En construcción
Principales demandas de las OSC al Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Sin información

MARCO DE FINANCIACIÓN

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Características del esquema de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil comparte su doble condición de país receptor y emisor de cooperación. Como receptor, los datos del CAD/OCDE indican que muchos países han disminuido su ayuda como consecuencia de una percepción clara de que sus éxitos en el desarrollo, recomiendan modificar el tipo de cooperación y reducir la transferencia de recursos. Según el ECOSOC, en 2006, la ayuda internacional de Brasil se multiplicó por tres y ascendió a 365 millones de dólares, sin incluir el coste de su participación en misiones de paz y en ayuda humanitaria en niveles semejantes a los de Portugal o Luxemburgo. • Según el último informe del CAD/OCDE, siempre manejando fuentes oficiales de Brasil y a falta de que el país implante un sistema unificado de contabilidad de los recursos dedicados a la cooperación, la ayuda brasileña se situó, en 2007, en los 437 millones de dólares. Se incluyen en el cómputo diferentes modalidades de cooperación técnica y financiera en agricultura, educación, energías renovables, salud, capacitación profesional, desarrollo urbano, gobierno electrónico y medio ambiente. Fueron financiados 236 proyectos de cooperación técnica en un total de 46 países. Del monto total, cerca del 90% fue canalizado multilateralmente. (no se incluye en estos datos la ayuda financiera y la ayuda humanitaria)
Marco normativo que regula la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Por definir • En cualquier caso, las OSC brasileñas reciben fondos de la Agencia brasileña para actuar en otros países, y para la acción social (de otros Ministerios) en Brasil
Tipo de AOD que gestionan las ONGD (geográfica, sectorial, programática...)	<ul style="list-style-type: none"> • Sin información
Instrumentos de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Algunas iniciativas/ instrumentos de los que se proporciona información: en junio de 2006, se creó un grupo de trabajo interministerial para la ayuda humanitaria internacional que propició la coordinación de operaciones de asistencia humanitaria en Bolivia, Surinam, Ecuador y Líbano, con participación de la sociedad civil
Criterios de selección de las ONGD para acceder a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Sin información
ONGD que acceden a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • En 2010, había 290,7 mil fundaciones privadas y asociaciones sin fines de lucro en Brasil : religiosas, asociaciones patronales y profesionales, defensa de los derechos. • La inclusión de la sociedad civil en la formulación y conducción de proyectos de cooperación es particularmente importante al señalar una tendencia de participación en la política exterior brasileña. Es el caso, por ejemplo, de la ONG Viva Rio, en Haití. Otras ONG, como Alfabetización Solidaria, Luta pela Paz y Afro Reggae, desarrollan proyectos en el campo de la organización comunitaria, aunque su financiación proviene de Noruega, Suecia o Canadá. • Una novedad llamativa es la creciente participación de las universidades brasileñas y de las instituciones del sistema nacional de investigación científica y tecnológica como CAPES (Coordinadora de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior) y CNPq (Consejo Nacional de Investigación).

IDEAS CLAVE:

- ▶ Algunos documentos barajan la idea de que es una buena cooperación técnica por lo que de ahí su orientación a traspaso de know how, cooperación sur sur. De los documentos analizados no podemos extraer elementos de análisis, ni comparativos, ni de buenas prácticas para relaciones OSC- Gobierno, ni modalidades de financiación interesantes. El caso de Brasil es interesante en la línea de país emergente, políticas de cooperación por diseñar, y esfuerzos de coordinación entre actores de diferente índole. Tiene por delante muchos retos: diseño de política, transparencia, articulación de espacios de participación y coordinación de actores.



PAÍS: : JAPÓN

AOD/PIB: 0.18% (año 2011, CAD)

AOD canalizada a través de las OSC: 3.4%/AOD total y 5,6%/AOD bilateral (2011, CAD)

MARCO DE RELACIÓN

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	HALLAZGOS
Características de la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> Desde su incorporación al Plan Colombo en 1954, Japón ha estado proporcionando asistencia financiera y técnica a los países en vías de desarrollo por medio de la AOD, con el objetivo de contribuir a la paz y al desarrollo de la comunidad internacional, y de esta manera, coadyuvar a la propia seguridad y prosperidad del Japón. Las prioridades estratégicas de la cooperación japonesa están alineadas con la agenda internacional, y aparentemente favorecen la coordinación de actores
Estructura gubernamental en la que se ubica la política de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> JICA está a cargo de la administración de toda la AOD, tales como la cooperación técnica, los préstamos de AOD y la cooperación financiera no reembolsable, de una manera integrada, con excepción de las contribuciones a las organizaciones internacionales. JICA, la agencia de asistencia bilateral más grande del mundo, trabaja en más de 150 países y regiones y tiene unas 100 oficinas en el extranjero.
Estrategia de relación Gobierno - OSC	<ul style="list-style-type: none"> Sólo existe una relación de financiación, a partir del año 2002, con el Jica Partnership Program (JPP)
Participación en el diálogo político, seguimiento y evaluación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> No hay, todas las consultas son sobre temas técnicos. JICA enfatiza la importancia del diálogo con las ONGS para asegurar una buena colaboración. Dicha colaboración se hace a través de los headquarters y las oficinas en cada país
Espacios de participación de las OSC en la política	<ul style="list-style-type: none"> No hay, sólo técnica NGO-JICA Dialogue Meeting, Promoting Equal Partnerships. Este espacio de trabajo es interesante, lo lidera cada oficina de JICA en PVD y trata de articular y fortalecer el trabajo conjunto entre ONGs japonesas y locales. Ver el ejemplo de Bolivia: http://ngodesk.jica-bo.org/espanol/jd.php
Principales demandas de las OSC al Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Sin información

MARCO DE FINANCIACIÓN

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Características del esquema de financiación	<ul style="list-style-type: none"> Las subvenciones a las ONGs no están clasificadas dentro de AOD (ver informe 2012 de JICA). Sin embargo, sí tienen una línea directa de apoyo a la participación de la sociedad civil en los PVD. Proyectos de cooperación técnica Acceptance of technical training participants Official Development Assistance Loans <ul style="list-style-type: none"> › Grant Aid › Citizen Participation (Volunteers, JICA Partnership Program -aquí es donde se ubica la cooperación a través de las ONGs, japonesas y de los PVD-) › Public-Private Partnerships › Emergency Disaster Relief
--	---

Marco normativo que regula la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Específico para el JPP
Tipo de AOD que gestionan las ONGD (geográfica, sectorial, programática...)	<ul style="list-style-type: none"> • Geográfica y sectorial
Instrumentos de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • El JPP, es un programa de cooperación técnica que contribuye al desarrollo social y económico en el nivel de la base, en colaboración con los partners de Japón (ONGs, Universidades, Gobiernos locales y corporaciones públicas). • Tienen un programa de voluntariado fuerte para la incorporación de expertos en sus proyectos bilaterales
Criterios de selección de las ONGD para acceder a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Sin información
ONGD que acceden a la financiación	<ul style="list-style-type: none"> • En el programa de subvenciones a ONGs sólo aparecen estas 3: Save the Children Japon, Shapla Neer = Citizens' Committee in Japan for Overseas Support, Foundation for International Development/Relief

IDEAS CLAVE:

- ▶ Japón basa su cooperación en lo técnico y la concesión de préstamos. Hay apoyos directos a organizaciones en terreno, pero no se le da relevancia al apoyo a organizaciones japonesas que intervengan en los PVD.
- ▶ Japón tiene buenas prácticas de cooperación triangular, considerada como líder en iniciativas y proyectos de cooperación triangular (desde 1975 y a partir de 1994 con el programa de partenariado). Según la SEGIB Japón representa el 66% de iniciativas de Cooperación triangular en AL. De ahí que la cooperación española esté buscando links de trabajo con Japón, pero lo que podría plantearse es el papel que pueden jugar ahí las ONGs.

