

# UK GENDER & DEVELOPMENT NETWORK

## **Los Derechos de la Mujer & la Igualdad de Género, el Nuevo Escenario para la Ayuda y las Organizaciones de la Sociedad Civil**

Un proyecto de investigación de la  
Red de Género y Desarrollo del Reino Unido  
Enero 2008

Colaboradoras:  
Helen Collison  
Helen Derbyshire  
Brita Fernández Schmidt  
Tina Wallace

## ÍNDICE

Agradecimientos	3
Resumen Ejecutivo	5
Capítulo 1: Introducción	15
Capítulo 2: Revisión de la literatura	23
Capítulo 3: Perspectivas del personal de ONGs internacionales en el Reino Unido sobre la situación actual	36
Capítulo 4: Hallazgos de la investigación sobre financiamiento	44
Capítulo 5: Hallazgos de la investigación sobre actividades influyentes que están llevando a cabo actualmente las OSCs en los nuevos contextos para la ayuda	61
Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones	73

## **Agradecimientos**

La Red de Género y Desarrollo (GADN) ha trabajado durante un año en este informe cuya investigación y publicación no hubieran sido posibles sin la ayuda de muchas personas. No podemos mencionar a todos pero nuestro agradecimiento va para nuestros miembros que financiaron y apoyaron este trabajo: Action Aid UK, Care Internacional UK, One World Action, Oxfam GB y WOMANKIND Worldwide.

Gracias a los colaboradores y escritores del informe: Helen Collinson, Helen Derbyshire, Brita Fernández Schmidt y Tina Wallace.

Agradecemos también a todos los miembros del equipo de trabajo a cargo de la revisión de este trabajo:

Alyson Brody, Zara Curran, Elsa Dawson, Fiona Gell, Ceri Hayes, Zohra Khan, Magdalena Lagu, Carolina Sweetman, Sarojini Thakur, Indrani Sigamany, Carmen Sepúlveda Zelaya, Laura Turquet, y Bárbara Rodríguez Valín.

Gracias también a Katherine Ronderos, Coordinadora de GADN.

**Estas son las organizaciones participantes que aceptaron ser mencionadas en el reporte**

<b>Organisation</b>	<b>Country</b>
Phulki	Bangladesh
Centro de Promoción y Salud Integral (CEPROSI)	Bolivia
Coordinadora de la Mujer	Bolivia
Taller de Historia y Participación de la Mujer	Bolivia
Centro de Estudios de le Mujer	Chile
Centre for Sustainable Development Initiatives (CENSUDI)	Ghana
The Network for Women's Rights in Ghana (NETRIGHT)	Ghana
Women in Law and Development in Africa (WILDAF Ghana)	Ghana
PRIA (Participatory Research in Asia)	India
Forum Mulher	Mozambique
CARE	Mozambique
Forum for Women, Law and Development (FWLD)	Nepal
WOREC	Nepal
Red de Mujeres Condega	Nicaragua
Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos - (UNAG)	Nicaragua
Women for Change	Zambia

## **Resumen Ejecutivo**

El informe “Igualdad de Género, el nuevo escenario para la ayuda y las OSCs” fue investigado y elaborado por la Red de Género y Desarrollo (GADN) debido a la creciente preocupación sobre los constantes cambios de las estructuras de la ayuda, como la asistencia directa al presupuesto, esquemas de financiamiento compartido para apoyar a la sociedad civil y otras formas de alineación de donantes y su posible repercusión en el trabajo sobre temas de igualdad de género y derechos de la mujer en el Norte y Sur a nivel mundial.

En muchos países las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) juegan un rol crucial en el trabajo para lograr la igualdad de género y los derechos de la mujer a través de la representación, apoyo y defensa de grupos vulnerables de mujeres; manteniendo los temas de igualdad de género y derechos de la mujer en las agendas de los hacedores de política pública; luchando por los derechos de la mujer en el plano legislativo; y exigiendo a los gobiernos y otras partes interesadas la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de sus compromisos relacionados con género. Es vital entender cómo les está yendo a las OSCs bajo los nuevos mecanismos de asistencia para conocer si el financiamiento actual está apoyando o impidiendo el compromiso hacia la igualdad de género y los derechos de la mujer presente en tantas políticas.

El informe resalta algunas de las interrogantes clave que surgen para las OSCs sobre la manera en que los nuevos sistemas de asistencia promueven, marginan o excluyen la igualdad de género y los problemas sobre derechos de la mujer, así como desarrollan temas para determinadas investigaciones futuras. El informe refleja las voces de las organizaciones que trabajan para la igualdad de género y los derechos de la mujer en todo el mundo. Da a conocer la diversidad y complejidad de los problemas acerca de las nuevas modalidades de ayuda y cómo éstas difieren en todos los países y continentes; también muestra algunas de las consecuencias involuntarias de las nuevas modalidades de ayuda. Sobre todo, revela que muchas organizaciones de mujeres y aquellas centradas en cuestionar la desigualdad de género se sienten amenazadas en la medida que el objetivo del financiamiento se mueve en dirección a fondos más grandes, más ajustados, con objetivos a corto plazo, con resultados “mejorados” y comprobables, y con una administración intensiva.

### Revisión de la literatura

La revisión de la literatura que se presenta en el Capítulo 2 demuestra que hay poca información disponible sobre la implementación de los PERPs y ESAs, y que la literatura sobre las implicancias que el nuevo escenario para la ayuda tiene para las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la igualdad de género y los derechos de la mujer es muy limitada. La figura que emerge de los limitados materiales muestra que el potencial del nuevo escenario para la ayuda para avanzar significativamente hacia la igualdad de género no se ha cumplido en gran medida. Mientras que hay ejemplos de trabajo exitoso de incidencia en género, los problemas de género no son generalmente bien abordados en los PERPs, ESAs o ADP, e incluso cuando se incluyen

actividades, éstas no suelen estar respaldadas por indicadores, objetivos y presupuestos.

El financiamiento global para OSCs comprometido en actividades de igualdad de género y derechos de la mujer parece estar disminuyendo. Este informe enumera las razones de ello: las insuficiencias del marco conceptual global del nuevo escenario para la ayuda; la falta de información desagregada por sexos y la inadecuada información de género; incluso cuando las mujeres son consultadas ello no necesariamente asegura que sus preocupaciones específicas son reflejadas; aun cuando se identifican los problemas de género en el proceso de consulta ellos pueden perderse fácilmente en una etapa posterior; relaciones de poder de género dentro del gobierno y la falta de voluntad política; y el compromiso de los gobiernos nacionales es usualmente ambiguo o débil. Normalmente se atribuye a los Mecanismos Nacionales para el adelanto de la Mujer (MNM) el liderazgo para implementar los planes nacionales de género, sin embargo aún cuentan con recursos insuficientes y usualmente carecen de la influencia política necesaria para hacer frente a este rol eficazmente; los donantes que han pasado de ESAs a ADP pueden encontrar que carecen de influencia en determinados ministerios como salud y educación que normalmente han abordado los problemas de género, al menos en cierto sentido. Los donantes pueden mostrarse ahora renuentes a ejercer influencia indebida; la ADP han incrementado la rendición de cuentas ascendente por parte de los gobiernos receptores de asistencia hacia los donantes bajo asistencia al presupuesto, mientras que los mecanismos de rendición de cuentas descendente permanecen débiles; en muchos países receptores de asistencia el poderoso y normalmente impenetrable “círculo íntimo” -formado por personal del gobierno y de los donantes- está completamente cerrado para las OSCs.

### ONGs Internacionales en el Reino Unido

El informe da luego una mirada a las perspectivas del personal de las ONGs internacionales en el Reino Unido sobre el actual escenario para la ayuda (Capítulo 3). Es evidente que los impactos y efectos del nuevo escenario para la ayuda varían dependiendo del enfoque de la ONG, su tamaño, donde trabaja y de las relaciones que es capaz de construir con la comunidad de donantes. Este informe resalta los siguientes hallazgos clave que resultaron de la investigación con las ONGs internacionales en el Reino Unido:

- **Las nuevas modalidades de ayuda incluyen un creciente rol para la contratación y el sector privado.** Hoy hay poco diálogo entre DFID y las ONGs internacionales sobre temas de género. El sector privado no tiene contacto directo con las organizaciones de mujeres, lo que es esencial para entender los temas de género en cada contexto.
- **La Declaración de Paris (DP) es parte de un proceso de despolitización de la ayuda.** En la práctica el reciente cambio a la DP fue más acerca de la administración de la asistencia y menos acerca de la transformación y cambios reales. Centrarse en los resultados y en la medición de resultados cuando no están explícitamente ligados a los

conceptos de igualdad de género y a los objetivos acerca de los derechos de la mujer y el empoderamiento, puede significar que la atención se centra en cambios mensurables en el corto plazo mas que en aquellos mensurables en el largo plazo. Se requieren cambios difíciles para abordar los problemas de poder, acceso y control de los recursos, que son esenciales si se quieren revertir las desigualdades de género y la creciente pobreza de las mujeres. Las OSCs son vistas más como entidades de apoyo al Estado en la implementación de las políticas acordadas con los donantes, que como entidades de democracia o cambio de propio derecho.

- **La descentralización es otro pilar central del cambiante escenario para la ayuda.** Esto está derivando en que las ONGs internacionales basadas en el Reino Unido tengan un papel menos influyente en el gasto de la asistencia y menos oportunidades para apoyar a las OSCs que trabajan por el derecho de las mujeres a acceder a fondos. No todos los donantes tienen la capacidad de apoyar a las OSCs de la misma manera en que las ONGs internacionales pueden hacerlo. Los mecanismos de financiamiento que han emergido en los últimos años para financiamiento directo en el país (in-country) no tienen compromisos de género explícitos, y cualquier requerimiento de género es tratado de manera superficial.
- **El enfoque es conseguir más asistencia en lugar de la calidad de la asistencia.** Mientras que algunos consideran esencial la promoción para obtener mayor asistencia, otros están cada vez más preocupados acerca de la calidad de la asistencia que consideran un tema igual o más importante. Hay una preocupación porque el actual enfoque en temas de pobreza se está llevando la atención de los donantes y el financiamiento lejos de países de clase media en Centro y Sudamérica, donde las desigualdades de género, la brecha entre ricos y pobres y las relaciones de poder explotadoras son significantes. Adicionalmente, los cada vez más pequeños fondos de dinero llevan a que muchas ONGs internacionales sean cada vez más excluidas y que compitan entre si fuera de los acuerdos de asociación.
- **Armonización y alineamiento de donantes.** La política de armonización está llevando al desarrollo de financiamientos compartidos para el trabajo de la sociedad civil en varios países. A pesar de algunas ventajas de la armonización de las organizaciones de la sociedad civil, el género es rara vez un criterio para acceder al financiamiento compartido. No hay un financiamiento destinado para el trabajo en igualdad de género. Hay menos fuentes de financiamiento alternativas a quien acudir ahora que los donantes están trabajando juntos en mecanismos de financiamiento conjunto.
- **No hay fondos para los derechos de la mujer.** Varias ONGs internacionales notan que no había compromisos financieros específicos para derechos de la mujer ni un seguimiento cuidadoso de qué fondos iban para derechos de la mujer o a ayudar a mujeres a salir de la pobreza.

## **OSCs en el Sur Global**

A continuación el informe mira el panorama que emerge de las respuestas a los cuestionarios por parte de organizaciones que trabajando en igualdad de género y derechos de las mujeres en el Sur Global. Revela complejidad en varios niveles. Hay tendencias contradictorias y una falta de claridad en el análisis y posiciones políticas de los donantes respecto al rol de las OSCs y como éstas deben ser financiadas para permitirles cumplir con su trabajo al máximo nivel. La investigación recoge algunas tendencias y problemas indicativos, pero sobre todo resalta la necesidad de un monitoreo mucho más cuidadoso por parte de los donantes sobre el impacto de los cambios que ellos están introduciendo y cómo ellos están afectando el trabajo y desempeño de las OSCs. Al mismo tiempo los entrevistados son muy diversos, tienen diferentes prioridades dentro del espectro de trabajo en igualdad de género y derechos de la mujer y son también muy diferentes en tamaño, estructura y maneras de trabajar. La diversidad de los entrevistados empata con la diversidad del escenario para la ayuda en el que están trabajando. La tasa respecto de la cual se está adoptando e implementando la Asistencia Directa al Presupuesto (ADP) es variable entre países y entre diferentes donantes al interior de los países.

Esta diversidad dificulta al informe delinear conclusiones claras en esta etapa. Es pronto para que los donantes y las OSCs puedan realmente entender las implicancias y el impacto de estos cambios. Sin embargo hay tendencias emergiendo. Los Capítulos 4 y 5 reflejan las voces de los entrevistados y se concentran en dos áreas específicas: financiamiento e influencia.

### **Financiamiento**

El informe revisa las respuestas a los cuestionarios y establece una comparación entre regiones y países.

Ante la **disponibilidad de financiamiento para el trabajo en género**, muchos entrevistados africanos dicen que la mayoría de donantes continúan financiando proyectos y en algunos casos este financiamiento se ha incrementado para el trabajo en género al interior de las OSCs.

Sin embargo, varios entrevistados también son explícitos en señalar que los nuevos mecanismos de asistencia están reduciendo o es probable que reduzcan el dinero para futuros trabajos en género.

La mayoría de entrevistados en Asia dependen del financiamiento de los donantes para obtener sus ingresos, y casi todos derivan su ingreso de la combinación de recursos de las ONGs internacionales y de los gobiernos bilaterales. Algunos han experimentado un incremento total en el financiamiento de los donantes para el trabajo en género.

Aquellos que sienten que el financiamiento estaba siendo más difícil de obtener generalmente atribuyen esto al cambio en los intereses de los donantes, que difieren de la clase de trabajo que realizan sus organizaciones. Un pequeño



número de entrevistados lo atribuyó a unos pocos aspectos del nuevo escenario para la ayuda, pero éste ha sido hasta la fecha menos incorporado en Asia que en África.

En Latinoamérica, mientras Bolivia y Nicaragua tienen ambos PERPs y Nicaragua recibe ADP para su trabajo de reducción de la pobreza, el rasgo abrumador del contexto de los donantes es que un mayor número de donantes están retirándose de estos países en tanto el foco de atención cambia cada vez más a África.

Con relación al **tipo de actividades que se están financiando**, el informe muestra que varios entrevistados en todos los continentes afirman que ha habido un distanciamiento del enfoque de la provisión de servicios y desarrollo de la comunidad al buen gobierno, incluyendo transparencia y rendición de cuentas, democracia y VIH y SIDA.

Muchos están preocupados por el cada vez más limitado financiamiento para costos organizacionales y desarrollo organizacional. Una excepción a esto es una corriente de financiamiento en Ghana - G-RAP. En contraste con la experiencia en Ghana, varios entrevistados sostienen que continúan recibiendo financiamiento para proyectos pero éstos tienen plazos cada vez más cortos y vienen con muchas condiciones.

Ellos comentan sobre la cantidad de trabajo que implica el financiamiento de proyectos a corto plazo, y resalta la contradicción obvia que existe entre la multiplicidad de pequeñas fuentes de financiamiento a corto plazo para las OSCs, cada una con diferentes requisitos para la presentación de informes, y el cambio hacia la armonización de sistemas y requisitos para la presentación de informes para los gobiernos que reciben asistencia de los donantes.

Ninguno de los entrevistados en África ha recibido aún **financiamiento de su gobierno** y a todos les preocupa las implicancias de acceder a financiamientos de esta manera. En países donde el escenario político es bastante restrictivo y los espacios para la sociedad civil son mínimos, obtener financiamiento del gobierno no es una opción viable para las OSCs.

En Asia algunos han recibido financiamiento del gobierno para su trabajo en género. Todos ellos sienten que si reciben financiamiento del gobierno, su capacidad para cuestionar las políticas del gobierno se va a ver comprometida.

El informe llama la atención respecto de algunos de los problemas clave que emergen como la falta de entendimiento de muchas ONGs acerca del contexto de la ayuda en su conjunto y de las cambiantes estructuras de financiamiento de los donantes; la falta de atención que aparentemente los donantes están prestando a monitorear y entender el impacto que sus cambios de enfoque están teniendo en el sector de las ONG en cada país; el miedo o la realidad de ser marginados por los nuevos mecanismos de financiamiento; y la clara falta de atención a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en muchos de los actuales mecanismos de asistencia. Mientras los donantes hablan sobre género, y permiten un buen trabajo de género a nivel de políticas

y de lobby en algunos países –tal como se demuestra en el Capítulo 5-, actualmente las modalidades clave de ayuda no priorizan o abordan realmente las necesidades de aquellas organizaciones y movimientos sociales que trabajan para revertir las desigualdades de género. En efecto, el informe resalta varios signos preocupantes de que algunos aspectos de las nuevas modalidades de ayuda están marginando y excluyendo aún más a las organizaciones comprometidas con el empoderamiento y los derechos de las mujeres de los financiamientos confiables y a largo plazo.

### **Ejerciendo influencia**

El informe muestra que las respuestas varían entre continentes pero que en términos generales las OSCs se sienten mucho más positivas con relación a estos temas que respecto a los nuevos contextos de financiamiento. En conjunto sienten que las políticas de los donantes les ha permitido continuar y algunas veces aumentar su trabajo en políticas y lobby con los gobiernos, aunque no con los donantes propiamente.

La mayor preocupación para algunos es que el trabajo de influenciar se está priorizando y promoviendo sobre muchas otras áreas de trabajo que son esenciales para promover la confianza, habilidades y derechos de las mujeres.

Al ser preguntados sobre por qué estas oportunidades han aumentado en África en los últimos años, los entrevistados resaltan el creciente reconocimiento del rol que la sociedad civil puede jugar en los procesos de planeamiento, lo que es un aspecto clave del nuevo escenario para la ayuda, el mayor énfasis en igualdad de género por parte de algunos donantes y la creciente fuerza de las OSCs.

Varios entrevistados notaron las frustraciones del proceso de influencia en las políticas, particularmente en países en los que aún no hay un marco claro o un foro para el diálogo entre las OSCs y el gobierno acerca de la sociedad y cooperación entre ambos.

El informe pone de relieve la falta de voluntad política y/o falta de capacidad en los gobiernos para implementar políticas de género de acuerdo al contexto de cada país.

Resulta notable que en Asia, en contraste con las respuestas Africanas, ningún entrevistado mencionó participación en el desarrollo de PERPs.

Los factores que afectan sus oportunidades para influir en el gobierno a nivel nacional o local son, de acuerdo a la mayoría de los entrevistados, las políticas de género de las organizaciones donantes y, hasta cierto punto, las políticas de género de sus propios gobiernos. Un dato importante que surge de la investigación es la realidad de que el marco macroeconómico permanece completamente no-negociable.

En Latinoamérica la percepción general es que las oportunidades para influir en el gobierno han disminuido porque “el género no es una prioridad en el contexto actual” y porque “no hay voluntad política para cambiar”.

Las respuestas a la pregunta sobre la influencia que se ejerce en los donantes son muy variadas en todos los entrevistados, y es claro que algunos de ellos no tienen experiencia de trabajo en esta área. La experiencia está conectada a una serie de factores incluyendo la confianza y la capacidad de las OSCs de relacionarse con los donantes; la receptividad y apertura de los donantes al diálogo y a escuchar las perspectivas y preocupaciones de las OSCs; canales reconocidos para este diálogo; y qué tan arraigados están algunos aspectos de los nuevos enfoques de la ayuda. El lado negativo es que los entrevistados sienten que la idea de multi-donantes o fondos comunes de dinero ha venido a acabar con cualquier oportunidad de pudiera estar disponible para ejercer influencia directa y/o involucrarse en las políticas de donantes extranjeros con relación a género.

Con relación al efecto de las políticas y estrategias de financiamiento de los donantes sobre la vida de las mujeres y las relaciones de género en los últimos 5 años, las OSCs se sienten mucho más positivas acerca del rol del donante en la promoción de la igualdad de género. A pesar de tener experiencias variadas y algunas decepciones considerables sobre los actuales enfoques de financiamiento de los donantes, algunos resaltan notables impactos positivos de parte de las estrategias de género de algunos donantes clave, por ejemplo en África con relación a los ODMs. Dos corresponsales de Bangladesh destacan los beneficios de la provisión en el PERP para los aspectos de género en salud, educación y gobierno local, y dos más notan un incremento en la asistencia para la educación de niñas y profesoras. Un entrevistado del Nepal destaca la legislación nacional relacionada a género, como la promulgación de la Ley de Igualdad de Género que considera que fue fomentada y apoyada por los donantes.

Sin embargo, varios entrevistados sienten que es muy pronto para hacer juicios sobre el impacto de las nuevas modalidades de ayuda en la vida de las mujeres en sus países.

En general, los problemas que surgen en la investigación con relación a la capacidad de las OSC/ONGs internacionales de llevar a cabo un trabajo de incidencia/lobby con los gobiernos y los donantes y el impacto de este trabajo, revelan que a pesar de que las respuestas son todavía variadas, las OSCs en general se sienten más positivas con relación a estos problemas que con relación al contexto de los financiamientos. Sin embargo, al leer las respuestas cuidadosamente se aprecia que aún hay desafíos como en las preguntas sobre la voluntad política de cambio e implementar políticas a favor de la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

Analizar las respuestas también hizo que la GADN prestara mucha atención sobre qué organizaciones estaban respondiendo estas preguntas. La mayoría de las organizaciones que respondieron positivamente al cambio en el medio y comentaron sobre su capacidad de influir en el gobierno son organizaciones

con la capacidad de relacionarse a ese nivel. Aquellas que tienen menos experiencia en este trabajo y que carecen de recursos son de lejos más críticas, y observan que los cambios en el énfasis hacia un enfoque centrado en la incidencia, han significado que sus oportunidades para relacionarse con donantes y/o gobiernos se han reducido.

### **Conclusiones y recomendaciones**

El informe concluye en el Capítulo 6 mencionando que la GADN inició esta investigación porque era conciente que las organizaciones estaban observando cambios en el escenario para la ayuda y percibiendo el impacto que esto estaba teniendo en su trabajo sobre igualdad de género y los derechos de la mujer, tanto en el Norte como en el Sur en todo el mundo. Esta investigación muestra claramente que el impacto no es plenamente entendido, es desigual y varía dependiendo del contexto, el país/región y el tamaño y tipo de organización. Al centrarse en miembros de la red y las organizaciones contraparte y utilizar cuestionarios escritos, que constituye una metodología desafiante para un tema tan complejo, el informe presenta una gama muy diversa de respuestas. Sin embargo, emergen algunos temas bien definidos como se evidencia en los Capítulos 4 y 5 y en las citas. Las voces directas de las organizaciones que trabajan en el Norte y Sur globales son un sólido testimonio de la urgencia de las recomendaciones que GADN ha identificado.

En general GADN cree que es vital que la comunidad internacional renueve su compromiso con los acuerdos y documentos internacionales clave como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Plataforma de Acción de Beijing y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que use un enfoque compartido para implementarlos en lugar de mirar los objetivos y metas del desarrollo por separado de los acuerdos internacionales sobre derechos de la mujer. También hemos identificado dos áreas clave para futuras acciones e investigaciones. La primera es la necesidad de monitorear el nuevo escenario para la ayuda, sus herramientas y el impacto que están teniendo en los actores involucrados y afectados, y en lograr la igualdad de género y los derechos de la mujer. La segunda está relacionada con la naturaleza actual del escenario para la ayuda y los llamados a diversificar el actual enfoque de la ayuda, ambos en términos de las actividades/áreas que se están financiando, así como al tipo de organizaciones que están siendo financiadas.

### **En general**

1. Los gobiernos y donantes deben incluir de manera significativa a las OSCs en los debates y desembolso de dinero de la asistencia.
2. Los gobiernos y donantes deben honrar los compromisos internacionales asumidos sobre todo aquellos en materia de desarrollo y derechos de la mujer como el PAB, CEDAW y los ODMs.
3. Los gobiernos y donantes deben comprometer recursos financieros adecuados para implementar los acuerdos arriba mencionados. Los gobiernos también necesitan comprometer recursos financieros para temas de género en documentos como los PERPs.

## **Monitorear**

1. Los donantes, gobiernos y OSCs necesitan seguir la pista cuidadosamente a los fondos que se asignan para apoyar los derechos de las mujeres o para ayudar a las mujeres a salir de la pobreza.
2. Los donantes necesitan monitorear sistemáticamente el impacto de las corrientes, condiciones y mecanismos de financiamiento que han cambiado sobre organizaciones que trabajan por la igualdad de género y los derechos de la mujer.
3. En particular, los gobiernos y los donantes necesitan monitorear el financiamiento disponible para las OSCs por parte de gobiernos y el impacto que tal financiamiento tiene en las organizaciones y el trabajo.
4. Los gobiernos y los donantes necesitan monitorear la *implementación* de los PERPs y ESAs en relación a su impacto en la igualdad de género y los derechos de la mujer.
5. Los MERs (Marcos de Evaluación de Rendimiento) necesitan incorporar género y ser monitoreados.
6. El efecto de la Declaración de Paris y la ADP en temas de desarrollo social y derechos, incluyendo cómo le va a la sociedad civil deben ser evaluados. Es un área donde es evidente la creciente preocupación pero donde la información sobre qué está sucediendo es casi inexistente.

## **Diversificar la asistencia**

1. Los donantes y los gobiernos necesitan asegurar la disposición de fondos especiales para el trabajo en igualdad de género en cada país, para garantizar así que este tema sea abordado y que las organizaciones de mujeres más pequeñas y activistas sean capaces de continuar su trabajo. Ver el financiamiento colectivo en género en Kenia.
2. Los donantes y los gobiernos deberían disponer que las organizaciones de derechos de la mujer cuenten con financiamientos a largo plazo.
3. Los fondos compartidos necesitan integrar género con criterios claros de observancia y monitoreo.
4. Diversificar el financiamiento para asegurar que el actual enfoque centrado en las ONGs como instrumentos de incidencia, no excluya otro trabajo que es importante para los derechos de las mujeres y la igualdad de género como los servicios legales, la construcción de capacidades para que las mujeres participen en el desarrollo, la construcción de confianza, y la prestación directa de servicios para abordar las barreras para el acceso de las mujeres.
5. Los donantes necesitan establecer mecanismos de financiamiento que sean accesibles a un amplio grupo de OSCs, no sólo a la más sólida y más grande.
6. Los Mecanismos Nacionales para el adelanto de la Mujer (MNMs) necesitan los recursos adecuados para permitirles asumir su rol vital de liderar los planes nacionales de igualdad de género.

Este informe demuestra el compromiso de la red GAD para trabajar en sociedad y compartir y reflejar esto en su propio trabajo así como en el trabajo de otros actores del sector. Finaliza comprometiéndose a abordar las recomendaciones del informe y a alentar a otras organizaciones, incluyendo gobiernos y donantes a colaborar en esta tarea.

Brita Fernández Schmidt  
Directora  
Red de Género y Desarrollo, Reino Unido

Enero 2008

## Capítulo 1: Introducción

### 1.1 Antecedentes de la investigación

Este informe presenta los hallazgos de la investigación encargada por la Red de Género y Desarrollo del Reino Unido (GADN) para conocer el impacto que tienen los cambios en el escenario para la ayuda, sobre el trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en todo el mundo que buscan mejorar la vida de las mujeres abordando las desigualdades de género, el empoderamiento de las mujeres y los derechos de la mujer (IGEMDM<sup>1</sup>). La razón más importante para llevar a cabo esta investigación fue la creciente preocupación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) basadas en el Reino Unido por los cambios acelerados en las estructuras de la ayuda, como asistencia directa al presupuesto, esquemas de financiamiento compartido para apoyar a la sociedad civil y otras formas de alineación de donantes y sus posibles implicancias en el trabajo sobre temas de género en el Reino Unido y con contrapartes a nivel mundial. Los comentarios y sugerencias de algunas contrapartes indicaron que estaban empezando a experimentar dificultades en acceder a financiamientos.

El informe se basa en evidencia recopilada a través de un proceso de investigación –inicialmente a pequeña escala– sobre las experiencias y preocupaciones de un pequeño número de organizaciones de la sociedad civil miembros de la red GAD y varias de sus contrapartes en el sur. La mayor parte de la evidencia fue recopilada a través de un cuestionario desarrollado por miembros de GADN y una consultora externa, sobre la naturaleza e impacto de las “nuevas modalidades de ayuda”. Los entrevistados incluyeron contrapartes de Asia, Latinoamérica y África, todas trabajando de distintas maneras sobre temas de derechos de la mujer e igualdad de género, y maximizando el financiamiento internacional a través de sus contrapartes internacionales (ONGs), así como a través de otros donantes. Las respuestas indican que los cambios en los regímenes y requisitos del financiamiento internacional han afectado significativamente el trabajo de todos los entrevistados de diferentes maneras.

Los hallazgos son indicativos y necesitan investigarse con mayor detenimiento, pero son ampliamente corroborados por investigaciones existentes. Los problemas que la investigación ha develado son suficientemente preocupantes como para garantizar un mayor análisis con más profundidad, lo que demuestra los impactos de las nuevas modalidades de ayuda sobre los objetivos y actividades de IGEMDM. La importancia del tema ha sido reconocida recientemente por el DFID, quien estaba, al momento de la publicación de este informe, financiando la recopilación de casos de estudio de todo el mundo acerca del efecto que uno de los aspectos de las nuevas modalidades de ayuda –la armonización de los donantes y el financiamiento compartido bajo

---

<sup>1</sup> Durante el proceso de investigación y en este informe nos referimos a este rango de actividades como IGEMDM. El propósito no es minimizar las significativas diferencias entre estos enfoques, sino ser, en esta fase inicial de la investigación, lo más inclusivo posible con relación a las OSCs que trabajan de diferentes maneras para mejorar la vida de las mujeres en el Sur.

la Declaración de París- está teniendo en el trabajo basado en derechos, especialmente en el trabajo centrado en derechos de género<sup>2</sup>.

## **1.2 Estructura del informe**

El capítulo introductorio explica el fundamento inicial de la investigación y presenta los antecedentes esenciales de las nuevas modalidades de ayuda, incluyendo los objetivos, estructuras y procesos involucrados. Luego se presenta una pequeña reseña sobre el trabajo en género y empoderamiento de las mujeres para mostrar los diferentes enfoques a estos temas en el tiempo. La sección final explora los constantes cambios de percepción respecto al rol de la sociedad civil en el nuevo escenario para la ayuda y el impacto significativo que han tenido los cambios de ideas y requisitos de los donantes sobre el acceso de las organizaciones al financiamiento y asistencia internacional para su trabajo.

El Capítulo 2 brinda una revisión de la literatura y da un vistazo a lo que se está diciendo acerca del potencial del nuevo escenario para la ayuda para la promoción de la igualdad de género y los derechos de la mujer. También observa el trabajo de los donantes y las OSCs respecto al impacto que las nuevas modalidades de ayuda tienen sobre la igualdad de género y los derechos de la mujer y concluye con un análisis de los hallazgos más relevantes de la revisión de la literatura.

El Capítulo 3 presenta el actual escenario para la ayuda en gran medida desde la perspectiva de un donante del Reino Unido y de una ONG internacional. El capítulo fue redactado después de la recopilación de información de las contrapartes alrededor del mundo para evitar imponer un “punto de vista del norte” en la investigación, pero precede el capítulo de análisis de la información relevante a fin de ubicar esos hallazgos dentro de un contexto más amplio de los donantes.

El Capítulo 4 presenta sendos hallazgos de la investigación acerca de los nuevos mecanismos de financiamiento utilizados en determinados países en el sur.

El Capítulo 5 analiza cómo las nuevas modalidades de ayuda están afectando la capacidad de las OSCs para ejercer influencia sobre las políticas y legislación, un área promovida por los donantes. Este capítulo sostiene que la asistencia de los donantes a esta área parece estar permitiendo a las OSCs mejorar su trabajo de influencia en políticas, a pesar de que la brecha entre las políticas y la práctica sigue siendo amplia y difícil de superar. Las preocupaciones del Capítulo 3 de que los financiamientos están empujando a las ONGs a realizar este trabajo en detrimento del trabajo sobre igualdad de género también son relevantes en este capítulo.

---

<sup>2</sup> Este trabajo está siendo dirigido por la Gerencia de Políticas de Oxfam y será presentado a comienzos del 2008. Es parte de las muchas preparaciones para Ghana 2008 donde los donantes planean evaluar el progreso, logros y retos del Acuerdo de París.



El Capítulo 6 presenta las recomendaciones clave que surgen de la investigación.

### 1.3 El nuevo escenario para la ayuda

El actual sistema global de asistencia se caracteriza por el constante cambio y la última década ha visto cambios fundamentales con la introducción de muchas “nuevas modalidades de ayuda”. Éstas incluyen reenfocar la reducción de la pobreza como propósito central del desarrollo<sup>3</sup> y que los donantes reenfoquen su financiamiento para que sean los gobiernos quienes asuman la responsabilidad del desarrollo nacional, en lugar de ejecutar proyectos propios o financiar a la sociedad civil para que lo haga. Los instrumentos de asistencia diseñados para promover la responsabilidad estatal por el planeamiento y efectiva reducción de la pobreza incluyen:

- Planes Estratégicos de Reducción de la Pobreza (PERPs), que necesitan ser alineados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Los donantes deben alinear su financiamiento a los planes nacionales de pobreza a través de financiamientos sectoriales (Enfoques Sectoriales Amplios, ESAs) o directamente en el presupuesto nacional mediante Asistencia Directa al Presupuesto (ADP).
- Los donantes deben armonizar y alinear sus objetivos y sistemas de asistencia a fin de reducir sus costos de transacción y aumentar su eficiencia.

El actual enfoque centrado en las modalidades de ayuda es *efectividad de la asistencia* y *gerencia de resultados* y éstos son monitoreados anualmente a través de los informes sobre el Marco General del Desarrollo del Banco Mundial. Los donantes, los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil deberán trabajar juntos para lograr objetivos del desarrollo que comparten y están claramente definidos.

#### **Los nuevos mecanismos de asistencia: glosario de términos clave**

**Planes Estratégicos de Reducción de la Pobreza** (PERPs) fueron introducidos a finales de los 90 para promover la apropiación a nivel nacional del desarrollo y fueron inicialmente relacionados con la reducción de la deuda externa a través de la iniciativa País Pobre Fuertemente Endeudado (HIPC). Normalmente los gobiernos que buscan asistencia externa deben ahora producir un PERP desarrollado por ellos pero incluyendo consulta y planeamiento participativo con grandes sectores de la sociedad civil y del sector privado. El monitoreo y revisión deben incluir procesos participativos que involucren a la sociedad civil, el sector privado y los donantes interesados, así como el establecimiento de nuevos y mejorados sistemas de rendición de cuentas al interior del gobierno.

<sup>3</sup> Siguiendo el Informe de Desarrollo del Banco Mundial, (2000/1) Atacando la pobreza 2000/1; Banco Mundial, Washington. Éste pone la erradicación de la pobreza al centro de la agenda global de ayuda: <http://www.worldbank/wdr/2001>

**Asistencia Directa al Presupuesto** (ADP) son canales multilaterales y bilaterales de dinero de donantes a través del sistema central de presupuesto del gobierno receptor de la asistencia, y es diseñada para apoyar la implementación y revisión de las Estrategias de Reducción de la Pobreza. La Asistencia General al Presupuesto (AGP) apoya el presupuesto como un todo y la Asistencia Sectorial al Presupuesto está destinada a un sector discreto a través de un ESA.

**Enfoques Sectoriales Amplios** (ESAs) implican apoyo de los donantes para el desarrollo de un sector específico, normalmente a través del presupuesto del gobierno nacional. Los ESAs deben ser desarrollados por los gobiernos receptores de asistencia en consulta con todas las partes interesadas que sean relevantes, incluyendo la sociedad civil y las agencias donantes.

**Objetivos de Desarrollo del Milenio** (ODMs) fueron acordados en Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en el 2000, donde el enfoque centrado en la pobreza fue capturado por los gobiernos y donantes en 8 objetivos clave para reducir la pobreza a la mitad para el 2015, y el financiamiento debía concentrarse en lograr esos objetivos. Un financiamiento adicional para alcanzar esos objetivos fue acordado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de las Naciones Unidas, llevada a cabo en Monterrey en el 2002. Los países más pobres, especialmente en África, fueron priorizados para la mayor parte de este financiamiento.

Los principios generales de este nuevo escenario para la ayuda fueron refrendados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en marzo de 2005:

#### **La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo 2005**

La Declaración de París, aprobada por 35 países donantes, 26 agencias multilaterales, 56 países receptores de asistencia, y 14 organizaciones de la sociedad civil, se comprometieron a lo siguiente:

- Concentrarse en políticas nacionales concertadas para lograr los internacionalmente aceptados ODMs para reducir la pobreza
- Alinear la asistencia y las actividades de los donantes con los procesos de planeamiento dirigidos por los países
- Armonizar y cooperar entre donantes
- Administrar e implementar planes a través de los propios sistemas de los países
- Enfatizar las asociaciones y mutua rendición de cuentas entre donantes y países receptores de asistencia
- Promover rendición de cuentas a nivel nacional para los ciudadanos de países receptores de asistencia, a través de un mayor enfoque en los propios canales de rendición de cuentas del gobierno (ejemplo parlamentos)

La Declaración de París registró grandes cambios en el enfoque *centrado en asistencia* –se apartaba el financiamiento a la sociedad civil y los proyectos de los donantes volvían a financiar al Estado y se abandonaba el financiamiento a un gran número de países por un enfoque centrado en los países de bajos ingresos- y en los *mecanismos de la asistencia*. Estos cambios tienen grandes implicancias:

- para los **gobiernos**, quienes se espera que cada vez más cumplan con las metas de la pobreza, rindan cuentas sobre el gasto de la asistencia e incrementen la rendición de cuentas a sus ciudadanos
- para los **donantes**, quienes se espera que fortalezcan a los gobiernos y renuncien al control directo sobre los proyectos mientras que desarrollan nuevos roles para la sociedad civil y aseguran la rendición de cuentas sobre la manera en que se usa el dinero y se monitorean los impactos
- para las **OSCs**, respecto a quienes los donantes esperan cada vez más que sometan al gobierno a la rendición de cuentas por el uso de los fondos y por el compromiso de satisfacer las necesidades de los pobres
- para los **países de bajos ingresos** que reciben más asistencia y para los países de medianos ingresos y otros de baja prioridad que experimentan grandes recortes en asistencia financiera

Como se evidencia líneas arriba, la investigación presentada en este informe indagó si estos cambios ayudan o inhiben el compromiso de los donantes, gobiernos y OSCs de abordar las desigualdades de género y promueven el empoderamiento y los derechos de la mujer.

#### **1.4 Igualdad de género, empoderamiento y derechos de la mujer**

Los enfoques para abordar los intereses de las mujeres en el desarrollo han evolucionado en los últimos 30 años de asistencia para el desarrollo. Ha habido un claro reconocimiento de que las mujeres no estaban siendo alcanzadas por las iniciativas para el desarrollo y que la desigualdad de las mujeres es un reto continuo, que les impide acceder, controlar y beneficiarse de los muchos servicios y recursos necesarios para mejorar sus vidas y combatir su pobreza. Desde finales de la década de los 80 el enfoque de Género y Desarrollo (GAD), resaltando los diferentes roles y posiciones de poder de las mujeres y hombres en la familia y la sociedad, ha reemplazado cada vez más el enfoque de las Mujeres en el Desarrollo (WID), que se centraba largamente en la mujer como una categoría que debía ser atendida por innovaciones separadas mas que en las relaciones de género en el todo el trabajo para el desarrollo. GAD impulsó un cambio de las intervenciones separadas para las mujeres hacia la inclusión de una perspectiva de igualdad de género en todas las políticas, programas y estrategias.

La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer llevada a cabo en Beijing en 1995, consolidó este enfoque que fue respaldado por la mayoría de los donantes y países receptores de asistencia. Destacó la importancia del empoderamiento de las mujeres y de los derechos de la mujer como fin en si mismos. También hizo enlaces entre pobreza y desigualdad de género y resaltó la mayor incidencia de la pobreza en mujeres y niñas. Hacia el final de la década de los

90, la mayoría de los donantes bilaterales y multilaterales tenían políticas establecidas para incluir la igualdad de género a lo largo de todo su trabajo. Muchos instituyeron el enfoque “dual”: apoyar proyectos para combatir aspectos específicos de la desigualdad de género como un complemento importante y necesario para lo que se denominó “transversalización de igualdad de género” (es decir, incluir un análisis de género y maneras de abordar la desigualdad) en todos los proyectos y sectores.

Las políticas de los donantes desde mediados de la década de los 90 han reconocido consistentemente la igualdad de género como un componente clave de las estrategias de reducción de la pobreza. En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas del 2000, la igualdad de género fue reconocida como parte de la estrategia global para reducir la pobreza y el ODM 3 compromete a los signatarios a “promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer”, con el objetivo concreto de eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria, preferentemente para el 2005, y en todos los niveles de educación no más allá del 2015. Sin embargo, algunos comentaristas<sup>4</sup> han expresado su preocupación de que los ODMs han socavado el enfoque más holístico a la igualdad de género que fuera adoptado en Beijing y en la CEDAW, por cuanto los ODMs enfocan sólo unos pocos aspectos de la igualdad de género –el acceso de las niñas a la educación, la salud reproductiva y la representación de las mujeres en el parlamento.

A pesar de las intenciones de los donantes de incorporar un análisis de género en todos los aspectos del desarrollo, las evaluaciones han mostrado repetida y consistentemente que estos compromisos de adopción de políticas no se traducen eficazmente en la práctica del desarrollo. Este problema de “evaporación de las políticas” ha impedido largamente que se produzcan cambios reales por varias razones:

- Falta de entendimiento y conocimiento entre el personal de lo que significa “género” y “transversalización de la perspectiva de género” y cómo debe ser aplicado
- Falta de compromiso para afrontar las desigualdades de género en diferentes contextos culturales y la renuencia/falta de habilidades para trabajar los complejos temas involucrados
- Liderazgo pobre de la   abordando las desigualdades de género
- Falta de información desagregada por sexo y género (es decir, acerca de las necesidades de mujeres y hombres, el impacto de las intervenciones en ellos, los problemas de género inherentes al trabajo) para informar el planeamiento, monitoreo y evaluación
- Falta de recursos y poder para aquellos responsables de liderar y sostener el trabajo en género
- Falta de entendimiento y aplicación del “enfoque dual”, resultando en falta de apoyo a los programas específicos para la mujer

---

<sup>4</sup> Ver por ejemplo, Alami, N. y Gotees, A.-M., (2006), Promoviendo la Igualdad de Género en las Nuevas Modalidades de Ayuda y Asociación, UNIFEM Discussion Paper, Fondo de las Naciones Unidas para el Avance de la Mujer (UNIFEM), Nueva York.

A pesar de muchos años de políticas y retórica alrededor de la igualdad género, la trayectoria es irregular y el trabajo en temas de género ha sido marginado en los últimos años en muchas agencias donantes y entidades de la sociedad civil. Sólo hay un reciente resurgimiento del interés en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y en algunos círculos en los derechos de la mujer<sup>5</sup>.

### **1.5 Las Organizaciones de la Sociedad Civil en el cambiante escenario para la ayuda**

En las décadas del 80 y 90 las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs)<sup>6</sup> se beneficiaron de los elusivos canales estatales de los donantes bilaterales y multilaterales. Las OSCs fueron siempre percibidas como una alternativa viable al Estado porque eran vistas como más eficientes en la prestación de servicios y capaces de llegar a la gente pobre y marginada. Debido a ello, la significativa asistencia de los donantes las alentó a incrementar sus operaciones. La Conferencia de la Mujer en Beijing en 1995 alentó a los donantes a incrementar su apoyo al trabajo en género de las OSCs. Adicionalmente, las Unidades de Género o Puntos Focales de Género fueron muy activas en muchas de las grandes organizaciones y los temas de género fueron apoyados por financiamiento interno así como por financiamiento de donantes.

A finales de la década de los 90, la creciente frustración de los donantes debido al pobre progreso que se había hecho en la reducción de la pobreza, condujo a la sensación de que los proyectos administrados por los donantes y las OSCs carecían de la cobertura, capacidad y coordinación para hacer alguna diferencia significativa. En el contexto del nuevo escenario para la ayuda, las OSCs parecen haberse convertido en engranajes de una máquina mucho más grande, y se espera que complementen y apoyen las estrategias de dirección nacional. Cada vez más se espera que las OSCs locales consigan financiamiento de sus propios gobiernos o accedan al financiamiento de los donantes que está ampliamente disponible para su nuevo rol como defensores y vigilantes de las políticas. Las OSCs internacionales se están encontrando con que el financiamiento para sus propias iniciativas está siendo cortado, mientras que bastante financiamiento está ahora vinculado a permitir que los donantes cumplan sus agendas de asistencia<sup>7</sup>. Ahora el DFID y otros donantes afines enfatizan y financian particularmente el rol de las OSCs locales de hacer lobby para influenciar políticas a nombre de los pobres y en exigir a los gobiernos la rendición de cuentas sobre sus planes de reducción de la pobreza.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo la igualdad de género ha vuelto a ser priorizada por el DFID, NORAD, UNICEF y otros como un tema clave en el desarrollo, y Oxfam y Action Aid recientemente han colocado el liderazgo y los derechos de la mujer en el corazón de su trabajo.

<sup>6</sup> El término “Organizaciones de la Sociedad Civil” abarca una amplia gama de organizaciones incluyendo los grupos de mujeres, grupos comunitarios, sindicatos, grupos religiosos, asociaciones de empleadores y organizaciones no gubernamentales (ONGs).

<sup>7</sup> Las complejidades e implicancias del nuevo financiamiento para OSCs, internacionalmente y en el país, son exploradas por Tina Wallace et al, (2006). The acid chain: coercion and commitment in development NGOs. ITDG.

Los cambios significativos en las formas en que el financiamiento de los donantes bilaterales y multilaterales es entregado a las OSCs, incluyen la descentralización del financiamiento y la administración del fondo a las oficinas de los donantes en el país, la creación de nuevos fondos para las OSCs, programas de financiamiento para las OSCs que trabajan en asociación, y fondos compartidos para OSCs apoyados por un número de donantes. La administración de los Fondos para OSCs es usualmente contratado por fuera a compañías consultoras, ONGs internacionales, grandes ONGs locales u organizaciones paraguas<sup>8</sup>.

En algunos países los Fondos para OSCs son específicamente diseñados para mejorar la capacidad de las OSCs de exigir al gobierno rendición de cuentas sobre la implementación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza y el uso de fondos ADP<sup>9</sup>.

Payne y Naville<sup>10</sup> han sostenido que una aparente reducción en la atención de la igualdad de género por parte de los donantes y los gobiernos en los últimos años (bien documentado por ejemplo en la reciente evaluación del DFID sobre el trabajo de género<sup>11</sup>), puede haber aumentado la importancia y el rol de las OSCs en mantener la igualdad de género y los derechos de la mujer en la agenda política y de desarrollo. En muchos países las OSCs juegan un rol crucial en estas áreas a través de la representación, apoyo y defensa de grupos vulnerables de mujeres; manteniendo los temas de igualdad de género y derechos de la mujer en las agendas de los hacedores de políticas públicas; luchando por los derechos de la mujer a nivel legislativo; y exigiendo rendición de cuentas a los gobiernos y otras partes interesadas sobre la implementación de compromisos relacionados con género. Entender cómo les está yendo bajo los nuevos mecanismos de asistencia se vuelve crítico para entender a su vez si los financiamientos actuales apoyan o inhiben el compromiso con la igualdad de género y los derechos de la mujer, presentes en tantas políticas.

---

<sup>8</sup> Beall, J., (2005), Funding Local Governance: Small Grants for Democracy and Development, ITDG Publishing/DFID; Wiseman, K., (2004), Letting the Baby Grow: Lessons in Establishing a National Local Fund for Civil Society: the Foundation for Civil Society, Tanzania, CARE Internacional; Collinson, H. (2006), Where to Now? Implications for Changing Relations between DFID, Recipient Governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda, Action Aid Internacional/CARE Internacional.

<sup>9</sup> Wiseman, op.cit

<sup>10</sup> Payne, L. y Neville, S., (2006), Aid Instruments, Exclusion and Gender: Background Paper for DFID's Internal Guidance on Aid Instruments, Social Development Direct

<sup>11</sup> DFID, (2006), Evaluation of DFID's policy and practice in support of gender equality and women's empowerment. DFID, Londres.

## Capítulo 2: Revisión de la literatura

### 2.1 El potencial del nuevo escenario para la ayuda para la promoción de la igualdad de género y los derechos de la mujer: resumen

Los pocos estudios de evaluación que examinan los impactos de las nuevas modalidades de ayuda sobre la igualdad de género y los derechos de la mujer (ver detalles abajo), se han centrado en hasta qué punto se ha integrado género en el texto de los planes estratégicos de reducción de la pobreza o en los planes sectoriales amplios y en la participación de mujeres en la investigación y procesos de consulta de los PERPs y ESAs<sup>12</sup>. La mayoría –con algunas excepciones- sostiene que *en teoría el nuevo escenario para la ayuda ofrece nuevas oportunidades para la promoción de la igualdad de género a través de la integración total de la misma en estrategias y planes nacionales*. Las razones para ello incluyen:

- Una vez que la igualdad de género sea parte integral del marco nacional de políticas –por ejemplo a través del PERP- esto debería estimular al gobierno y la actividad a nivel local acerca de los derechos y el empoderamiento de la mujer y los temas de igualdad de género.
- La igualdad de género en los PERPs y en los marco de monitoreo significa que los gobiernos (mas que los donantes<sup>13</sup>) deben asumir la propiedad el problema. El apoyo de los donantes a la transversalización de la perspectiva de género ha sido a veces visto como una agenda impuesta, provocando resistencia activa y pasiva. Una alternativa es asegurar que esta estrategia sea estrechamente ligada a las agendas nacionales de desarrollo y que sea defendida por aliados locales. Los Mecanismos Nacionales para el adelanto de la Mujer y las organizaciones de mujeres de la sociedad civil pueden jugar un papel crítico<sup>14</sup>.
- Las mejoras en el presupuesto y los resultados del sector público basados en el planeamiento, significan que los compromisos adopción de políticas nacionales en género, al igual que todos los PERPs y ESAs, deben ser respaldados por indicadores de monitoreo, metas y planes de acción presupuestados.
- La Asistencia Directa al Presupuesto debe crear flujos de asistencia más predecibles, permitiendo certeza financiera e inversión a más largo plazo en cambios relacionados a género y la protección social, como los

---

<sup>12</sup> OECD DAC Working Party on Gender Equality, (2002), Gender Equality in Sector Wide Approaches: A Referente Guide, documento DCD/DAC/GEN; Rae, S. (ed), (2003), Mainstreaming Gender, Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women, Manchester University Press; Whitehead, A., (2003), Failing Women, Sustaining Poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers, Red de Género y Desarrollo (GADN), Reino Unido; Banco Mundial, (2002), Gender in the PRSPs: A Stocktaking, Red de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica del Banco Mundial, Washington DC; Zuckerman, E., (2002), Engendering Poverty Reduction Strategy Papers: the Issues and the Challenges, Gender and Development, Vol. 10, No.3, Oxfam, Reino Unido Red de Interagencias en Mujeres e Igualdad de Género (IANGWE) y la Red en Igualdad de Género de la OECD-DAC, (2006), *Aid Modalities and the Promotion of Gender Equality*, Reunión Conjunta, Nairobi, Kenia.

<sup>13</sup> Khan, Z., (2003), *Closing the Gap: Putting EU and UK Gender Policy into Practice – South Africa*, Nicaragua, Bangladesh, One World Action, Reino Unido; IANGWE, op.cit.; Waterhouse y Sever, op.cit

<sup>14</sup> Waterhouse y Sever, op.cit

subsidios de asistencia social a las mujeres pobres, que eran rara vez posibles en el contexto de proyectos a corto plazo.

- El nuevo énfasis en diálogos de política colectiva con la participación de la sociedad civil, los donantes y el gobierno es una oportunidad real de construir un entendimiento compartido de la igualdad de género para todos los actores y sectores.

Otros son más cautelosos acerca de las oportunidades para fortalecer el trabajo en igualdad de género bajo los nuevos mecanismos de asistencia. El informe de AWID<sup>15</sup> es escéptico y Payne y Nevelle<sup>16</sup> sostienen que los proyectos, incluyendo los proyectos de las OSCs, deben continuar al lado de los Presupuestos de Asistencia porque sólo los proyectos pueden mantener los temas de género en la agenda en países donde no hay un respaldo real del gobierno:

Los proyectos pueden tener un rol específico en el corto plazo, mientras género y exclusión social son dejados de lado en la necesidad de conseguir los aspectos básicos de [la Asistencia General al Presupuesto] en su lugar<sup>17</sup>.

## **2.2 Panorama general del trabajo de los donantes y de las OSCs sobre los impactos de las nuevas modalidades de ayuda en igualdad de género y los derechos de la mujer**

Recientemente, los defensores del género dentro de la comunidad de donantes, han brindado mayor atención a las implicancias del nuevo escenario para la ayuda en la igualdad de género, el empoderamiento y derechos de la mujer. En enero de 2006, la Red de Interagencias sobre Mujeres e Igualdad de Género de las Naciones Unidas y la Red de Igualdad de Género de la OECD DAC llevaron a cabo una reunión conjunta en Nairobi para discutir las nuevas modalidades de ayuda y su relación con la promoción de la igualdad de género<sup>18</sup>. Posteriormente, en julio de 2006 se llevó a cabo una reunión entre la Red DAC en Igualdad de Género y el Grupo de Trabajo DAC sobre Efectividad de la Asistencia sobre el mismo tema<sup>19</sup>. En marzo de 2006, el Fondo de Naciones Unidas para el Avance de la Mujer (UNIFEM) publicó un artículo de opinión sobre igualdad de género y las nuevas modalidades de ayuda, después de la consulta internacional con la Comisión Europea celebrada en Bruselas en noviembre de 2005<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Clark, C., Sprenger, E. y VeneKlasen, L., (2006), Where is the Money for Women's Rights? Assessing resources and the role of donors in the promotion of women's rights and the support of women's organisations, Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID).

<sup>16</sup> Payne y Neville, op.cit.

<sup>17</sup> Payne y Neville, op.cit., p.11

<sup>18</sup> Red de Interagencias sobre Mujeres e Igualdad de Género (IANGWE) y Red de Igualdad de Género de la OECD DAC, (2006), Modalidades de Ayuda y la Promoción de la Igualdad de Género, Reunión Conjunta, Nairobi, Kenia.

<sup>19</sup> Gaynor, C., (2006), Compromisos y Consecuencias de la Declaración de París sobre Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer, Red DAC de Igualdad de Género.

<sup>20</sup> Alami, N. y Gotees, A.-M., (2006), Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships, UNIFEM Discussion Paper, Fondo de las Naciones Unidas para el Avance de la Mujer (UNIFEM), Nueva York.



Posteriormente, UNIFEM y el gobierno de Burundi celebraron una consulta africana en Bujumbura en julio de 2006, donde los donantes y funcionarios gubernamentales compartieron experiencias de promoción de la igualdad de género en el nuevo escenario para la ayuda y discutieron sobre recomendaciones específicas de género para el Foro de Alto Nivel OECD DAC 2008 sobre el impacto de la Declaración de París en Ghana<sup>21</sup>. La 50ª Sesión (2006) de la Comisión sobre la Condición de la Mujer adoptó el “Financiamiento para igualdad de género y el empoderamiento de la Mujer” como su tema prioritario para el 2008.

Los donantes bilaterales también están investigando este tema. En el 2005 el DFID encargó un artículo sobre “Instrumentos de Asistencia, Género y Exclusión<sup>22</sup>” para que forme parte de un nuevo manual sobre Instrumentos de Asistencia, y encargó también un estudio preliminar sobre Género y Asistencia al Presupuesto<sup>23</sup> como parte de su Evaluación de Género del 2006<sup>24</sup>. En el 2007 encargaron un estudio sobre el alcance y seguimiento de la Declaración de París y su impacto en el trabajo con derechos, con especial consideración de los derechos de género<sup>25</sup>. En el 2005, la Cooperación para el Desarrollo de Irlanda analizó los temas de igualdad de género en un estudio sobre transversalización de la perspectiva de género en los Artículos de Estrategia por Países<sup>26</sup>.

Cuatro estudios recientes han sido publicados por redes de la sociedad civil acerca de asistencia directa al presupuesto y el impacto de las nuevas modalidades de ayuda en el trabajo de las OSCs, aunque dos de ellos no se centran específicamente en temas de género<sup>27</sup>. El informe de Eurostep y Vigilancia Social de 2005 sobre el nuevo escenario para la ayuda sí se centró en igualdad de género y erradicación de la pobreza<sup>28</sup>. En el 2006 la Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID) publicó un estudio sobre el financiamiento de las organizaciones de mujeres y el rol de los donantes; éste es el único informe que ha abordado en detalle las consecuencias del

---

<sup>21</sup> UNIFEM,(2006), Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships: Experiences from Africa: Burundi Consultation Outcome Report

<sup>22</sup> UNIFEM, (2006), Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships: Experiences from Africa: Burundi Consultation Outcome Report

<sup>23</sup> Dahl-Ostergaard, T. y Taylor, W., (2006), Gender and Budget Support Thematic Study, DFID Evaluation Report EV669

<sup>24</sup> Jensen, R. et al, COWI Evaluation Team, (2006), Evaluation of DFID’s Policy and Practice in Support of Gender Equality and Women’s Empowerment, Synthesis Report, Department for International Development (DFID) EV669

<sup>25</sup> Intrac, Oxford llevó a cabo un estudio para el DFID sobre el alcance del impacto de la Declaración de París sobre los derechos humanos, especialmente los derechos de género en el 2007, lo que llevó a DFID a encargar a OPM un estudio sobre estos temas en preparación para Ghana 2008.

<sup>26</sup> Waterhouse, R. y Sever, C., (2005), Gender Mainstreaming in Development Cooperation Ireland Country Strategy Papers, Development Cooperation Ireland (DCI)

<sup>27</sup> Collison, H. (2006), Where to Now? Implications for Changing Relations between DFID, Recipient Governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda, Action Aid International/CARE International. Informe no publicado de Helen Collison para CARE Internacional sobre experiencias en Latinoamérica, 2007.

<sup>28</sup> Van Reisen, M., (2005), Accountability Upside Down: Gender Equality in a Partnership for Poverty Eradication, Eurostep/Social Watch

nuevo escenario para la ayuda en las actividades de las OSCs sobre igualdad de género y los derechos de la mujer<sup>29</sup>.

No obstante, hay vacíos significativos en esta literatura. Hay poca información disponible sobre la *implementación* de PERPs y ESAs, y la literatura sobre las consecuencias del nuevo escenario para la ayuda para las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en derechos de la mujer es muy limitada. Este informe pretende abordar algunos de esos vacíos, y a la vez basarse en documentación existente.

## **2.3 Hallazgos críticos basados en la experiencia: revisiones y evaluaciones**

### **2.3.1 Integración de temas de género en ESAs y PERPs**

La primera evaluación importante sobre el nuevo escenario para la ayuda fue el estudio de la OECD-DAC sobre la promoción de la igualdad de género en el contexto de ESAs, 2000 – 2002<sup>30</sup>. El estudio usó casos de estudio de países sobre ESAs en educación en Ghana, India y Uganda; ESAs en salud en Bangladesh y Ghana; y ESAs en agricultura en Kenia, Zambia y Mozambique. Encontró que en la mayoría de instancias, los ESAs se centraron en inversiones en mujeres y niñas definidas de manera limitada, en lugar de abordar las más amplias relaciones sociales y de poder subyacentes que crearon el acceso desigual a estos servicios.

La mayoría de los ESAs en educación incluyeron medidas para incrementar la participación de las niñas en educación básica, pero ignoraron las amplias condiciones que contribuyen a disminuir la asistencia femenina y a elevar las altas tasas de abandono, incluyendo la preferencia por educar a los niños, el bajo estatus de la mujer y los problemas de seguridad para las niñas. Los ESAs en educación sólo consideraron algunos aspectos de la salud reproductiva de las mujeres e ignoraron las necesidades de salud de las mujeres más allá de la reproducción, y por qué tenían problemas para acceder y usar los servicios. Los ESAs en agricultura frecuentemente reconocieron que las mujeres son cruciales en la producción de la agricultura y seguridad alimentaria, pero rara vez abordaron los factores que reducen la productividad de la mujer en el sector y omitieron entender cómo impactaban las políticas en ellas. Las intervenciones relacionadas al género frecuentemente se limitaron a programas a pequeña escala apoyando a las mujeres como grupo vulnerable, e incluso éstos no fueron necesariamente respaldados con presupuestos<sup>31</sup>.

Van Reisen concluye que el cambio hacia enfoques sectoriales ha llevado en general a que la igualdad de género no sea vista ya como tema prioritario, como un objetivo claro. En vez de ello, el género ha sido “transversalizado” en cada sector, habiendo en la práctica desaparecido largamente<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Clark et al, AWID, op.cit.

<sup>30</sup> OECD DAC, op.cit.

<sup>31</sup> Fong, M.S. (2002), Gender in Sector Wide Development Policies and Programs, Presentación ante el III Congreso Mundial de la Mujer Rural, Madrid, España.

<sup>32</sup> Van Reisen, op.cit.

Alami y Goetz sugieren que los ESAs (así como los ODMs) han alentado un énfasis desmedido en los sectores de salud y educación, a pesar de que durante muchos años los análisis de género han evidenciado que las mujeres se ven profundamente afectadas por los patrones de gasto en otros sectores, como justicia y cumplimiento de la ley, seguridad ciudadana, infraestructura rural y urbana y transporte<sup>33</sup>.

Hay indicios similares de que el tema de género ha sido deficientemente incorporado en los PERPs. El estudio de Whitehead del 2003 para la Red GAD estudia 13 Planes Estratégicos de Reducción de la Pobreza y encontró que sólo tres de ellos eran género sensibles, ocho lidiaban con el género de manera limitada a través de un enfoque centrado en salud reproductiva y educación, y dos no abordaban el tema de género para nada<sup>34</sup>. Una evaluación sobre género en los PERPs, realizada por el Banco Mundial en el 2002, también encontró que algunos difícilmente mencionaban género, y que en aquellos que sí lo hacían el rango y calidad del análisis de género y de los compromisos de adopción de políticas era generalmente deficiente<sup>35</sup>. La Evaluación de Género del DFID del 2006 concluyó que “el género como tema transversal no figura de manera destacada en los PERPs o en los Acuerdos de [Asistencia General al Presupuesto]<sup>36</sup>.”

### **2.3.2 Se han registrado algunos éxitos**

Hay pocos ejemplos donde los objetivos de igualdad de género/derechos de la mujer sean incluidos en los PERPs. En todos los casos esto obedeció a acciones sostenidas por parte de las defensoras de la igualdad de género y a “inversiones concertadas en la capacidad analítica de las mujeres, las habilidades de los hacedores de políticas públicas para realizar análisis de género y el apoyo de los donantes”<sup>37</sup>. Por ejemplo, en comparación con la primera generación de PERPs que fueron indiferentes al género, la segunda generación de PERPs era sensible al género, en tanto las defensoras del género aprendieron de su experiencia. Algunos son presentados aquí para mostrar que es posible:

#### **PERP, Uganda**

El primer PERP de Uganda, el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP) de 1997, brindó escasa atención a la igualdad de género o las prioridades de las mujeres. En respuesta, un número de ONGs internacionales y OSCs ugandesas crearon un extenso Programa Participativo de Evaluación de la Pobreza (PPEP) de carácter género sensible, como parte del proceso de revisión del PAEP. A pesar de ello, un posterior “taller de síntesis” a nivel nacional minimizó los problemas de género y se agregó información que había sido previamente desagregada, ensombreciendo las

<sup>33</sup> Alami y Goetz, op.cit.

<sup>34</sup> Whitehead, op.cit.

<sup>35</sup> Banco Mundial, op.cit.

<sup>36</sup> Jenson, op.cit.

<sup>37</sup> Alami y Goetz, op.cit.

diferencias y desigualdades de género. “Este oscuro proceso fue eventualmente reflejado en el [segundo] PERP de Uganda, que toma un enfoque WID, dispersando unas pocas referencias relacionadas a desigualdades basadas en género aquí y allá”<sup>38</sup>.

En la segunda revisión del PAEP en el 2003-4, un Equipo de Género que conformado por funcionarios de los Ministerios de Finanzas, Planeamiento y Desarrollo Económico, Género, Trabajo y Desarrollo Social así como la sociedad civil y representantes de los donantes trabajaron sistemáticamente para integrar las preocupaciones de género. Con el apoyo de DFID, el equipo analizó el impacto de las desigualdades de género en el crecimiento de la economía, e incluyó estándares de género en diálogo entre el gobierno, el Banco Mundial y otros donantes involucrados en asistencia directa al presupuesto. Las actividades clave incluyeron:

- desarrollo de lineamientos para la transversalización de la perspectiva de género
- enlaces con varios Grupos de Trabajo Sectoriales para asegurar que abordaran los temas de género
- encargar investigaciones y trabajo analítico
- análisis de género en el primer borrador del PAEP

El PAEP revisado sí aborda las desigualdades de género claves, incluyendo aquellas acerca de la propiedad de la tierra<sup>39</sup>.

### **PERP, Tanzania**

El Programa de Redes de Género de Tanzania (PRGT) y la Coalición de Activismo Feminista (FemAct) alentaron al Ministerio de Finanzas a realizar un presupuesto género sensible incluso antes de que el primer PERP fuera delineado en 1999-2000. Sin embargo, PRGT entendió que si la transformación económica y los objetivos de igualdad de género debían alcanzarse, PRGT y FemAct tenían que ver maneras de influir en la política macroeconómica y en el planeamiento de reformas que moldearan los ingresos y gastos públicos.

El primer punto de partida fue el proceso de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. En el 2000, PRGT se unió a una coalición de ONGs que abogaban por una mejor integración de las voces de la sociedad civil en la formulación del PERP. PRGT fue también un miembro clave del Grupo de Trabajo de Macro Política de Género, que reunió a defensores del género de todas las agencias para promover los temas de género en los procesos macroeconómicos. El grupo de trabajo en género hizo observaciones a los borradores del PERP y se reunieron con representantes del gobierno y del Banco Mundial. Estas intervenciones no se tradujeron en atención significativa a los temas de género en el primer PERP, pero levantaron el perfil de los aspectos de género de la pobreza. PRGT ha continuado involucrándose en las revisiones anuales del PERP y, en el 2001, sus actividades de lobby

<sup>38</sup> Zuckerman, op.cit.

<sup>39</sup> Alami y Goetz, op.cit; Mpagi, S.J., (2005), The National Development Policy Process – Opportunities for Engagement: A Case of Uganda, artículo preparado para la consulta UNIFEM-EC 2006; Van Diesen, A. y Yates, J. (2005), Gender Mainstreaming in the Context of Poverty Reduction Strategies and Budget Support – the Case of Uganda, informe no publicado; Jensen, op.cit.

motivaron la inclusión de importantes indicadores de género en el esquema para monitorear educación, salud, derecho y agricultura<sup>40</sup>.

### **PERP, Senegal**

En Senegal, las brechas de género en el PERP han sido significativamente abordadas por la innovadora conexión entre un programa de presupuesto género-sensible financiado por un donante y la Unidad de Monitoreo y Evaluación del PERP de Senegal, ubicado en el Ministerio de Finanzas. Ahora hay un grupo de trabajo en género dentro de la Unidad M&E del PERP que jugó un papel clave en el desarrollo de un PERP más género-sensible, alineado con el plan de acción nacional para el avance de la mujer. La Unidad M&E del PERP monitoreará la implementación e identificará los indicadores de género que pueden ser usados<sup>41</sup>.

### **Programa de Inversión en el Sector Agricultura, Kenia**

Un estudio sobre las relaciones de género en tres diferentes regiones (1996-8) encontró que los desbalances de género resultaron en toma de decisiones distorsionadas, acceso y control desigual a y sobre los recursos y mayores cargas de trabajo para la mujer. En muchas comunidades, la propiedad de la tierra y la toma de decisiones estaban en manos de los hombres, mientras que la siembra y administración eran hechas por mujeres. Este análisis de género derivó en:

- Acuerdo con el Ministerio de que los cambios en las relaciones de género son imperativos para lograr los objetivos del Sector
- Acuerdo sobre la necesidad de un objetivo separado para la igualdad de género en el programa del sector y una línea de presupuesto separada para la seguridad económica de las mujeres
- Mejorar el estatus de la mujer se convirtió en uno de los cuatro objetivos más importantes del programa
- Nuevas estructuras para la implementación de actividades de igualdad de género a nivel nacional, distrital y comunitario
- Se creó más capacidad para los temas de igualdad de género para aquellas personas directamente involucradas en la programación e implementación del sector<sup>42</sup>.

### **2.3.3 Integración de temas de género en la Asistencia Directa al Presupuesto**

<sup>40</sup> Hofbauer Balmori, H., (2003), Gender and Budgets: a Practical Tool to Advance towards Gender Equity” Gender and Development in Brief 12, BRIDGE, IDS, Universidad de Sussex, Reino Unido.

<sup>41</sup> UNIFEM, op.cit.

<sup>42</sup> OECD-DAC, op.cit.

Dada la ausencia de los temas de género en muchos PERPs, la mayoría de Esquemas de Evaluación de Rendimiento (EERs) –principal mecanismo usado por los donantes y gobiernos receptores para monitorear el uso y asignación de la Asistencia Directa al Presupuesto- tampoco incluyen género. Una revisión preliminar llevada a cabo por Ostergaard y Taylor sobre EERs en Uganda, Etiopía, Mozambique y Tanzania concluyó que, en general, es evidente que el formato actual del EER no brinda una adecuada ni apropiada herramienta para evaluar el progreso de los objetivos de la política de igualdad de género en el contexto de los PERPs [es decir, Asistencia Directa al Presupuesto]<sup>43</sup>.

Los objetivos de igualdad de género necesitan recursos si se quiere implementarlos. Mientras que la ADP sólo puede ser tan género sensible como el PERP que la respalda, hay evidencia de que incluso cuando hay objetivos específicos de género en los PERPs, éstos frecuentemente no están ligados a ningún presupuesto específico<sup>44</sup>. Esto está particularmente pronunciado cuando el género es un tema transversal más que un área de trabajo específica o prioritaria<sup>45</sup>.

Los objetivos y metas de la igualdad de género han sido incorporados en la Asistencia Directa al Presupuesto y en los Esquemas de Evaluación de Rendimiento en sólo cinco países (ver abajo).

### **Zambia**

El Quinto Plan Nacional de Desarrollo de Zambia (que reemplazará pronto al PERP) aborda la igualdad de género de dos maneras, como un tema transversal y como un sector específico. Hay una línea presupuestal de género. Mientras que el nivel de los recursos dedicados a la igualdad de género es muy bajo –recientemente cayeron de US \$1,000,000 a sólo US \$650,000- la decisión de tener género como prioridad del desarrollo nacional, ofrece oportunidades a los defensores del género de monitorear las acciones y gastos del gobierno. Se ha integrado género al Esquema de Evaluación de Rendimiento y a la Estrategia de Asistencia Conjunta de los donantes para su participación armonizada en Zambia. Se realizará una auditoria de género cada dos años en sectores prioritarios, respaldadas por información desagregada por género de la Oficina Central de Estadística<sup>46</sup>.

### **Mozambique**

En Mozambique, la matriz de una política estableciendo un número limitado de metas claras y calculadas contra la que se harán desembolsos adicionales del PERP, ha brindado a los consejeros del DFID el ámbito para negociar las metas basadas en género y exclusión social.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Ostergaard y Taylor, op.cit.

<sup>44</sup> Payne y Neville, op.cit, p.10

<sup>45</sup> UNIFEM, op.cit.

<sup>46</sup> Thakur, S., (2006), Putting Development First: Mainstreaming Gender for Aid Effectiveness, Commonwealth Secretariat journal for The Commonwealth Finance Ministers Meeting

<sup>47</sup> Payne y Neville, op.cit., p.8

## **Malawi**

En Malawi, se han incluido indicadores específicos de género en salud y educación en el Enfoque Común de Asistencia al Presupuesto (ECAP) Esquema de Evaluación de Rendimiento, y 6 de 23 indicadores en el borrador del EER de 2005 tenían una dimensión de género<sup>48</sup>.

## **Tanzania**

En Tanzania el PRGT ha tenido éxito en participar en las reuniones anuales de Revisión del Gasto Público (RGP), que pueden influenciar significativamente qué recursos están disponibles para las mujeres, jóvenes y hombres pobres. Mientras el PRGT experimentó al principio cierta dificultad en encontrar su camino en los procesos de RGP, en 1999 recibió finalmente una invitación oficial del Ministerio de Finanzas y Planeamiento para asistir. El PRGT tiene un staff pequeño y necesitaban encontrar a alguien que asistiera a las reuniones dos veces por semana; sin embargo el esfuerzo valió la pena. Un logro fue el acuerdo de que el estudio planificado sobre ingresos incluiría un componente de género específico. La clave para que PRGT fuera admitido al proceso del RGP fue su trayectoria en presupuestos género-sensibles y el tiempo que había destinado por tantos años a contactar actores claves en el gobierno que pudieran usar como futuros puntos de entrada<sup>49</sup>.

### **2.3.4 OCSs trabajando en el nuevo escenario para la ayuda**

Los ejemplos de países citados muestran que las organizaciones de mujeres y las OCSs centradas en género han jugado un rol fundamental al conseguir que algunos gobiernos y hacedores de política pública aborden las desigualdades de género en el nuevo escenario para la ayuda. Las OSCs sobre igualdad de género/derechos de la mujer han involucrado a mujeres en los procesos de consulta y han montado un trabajo de incidencia sostenido para conseguir que los objetivos de la igualdad de género sean incluidos en los PERPs; han persuadido a los ministerios de involucrarse en actividades de elaboración de presupuestos género sensibles<sup>50</sup>.

Sin embargo, hay muy pocas investigaciones que analicen explícitamente su rol en el nuevo escenario para la ayuda o las consecuencias que este escenario tiene sobre sus actividades.

La disponibilidad limitada de información sugiere que el nuevo escenario para la ayuda ha reducido los recursos para las OSCs involucradas en actividades de igualdad de género.

---

<sup>48</sup> IDD, op.cit.

<sup>49</sup> BRIDGE, op.cit.

<sup>50</sup> Las iniciativas de presupuestos género sensibles no son estrictamente parte del nuevo escenario para la ayuda de los donantes, pero son una iniciativa interesante y algunos ejemplos de este trabajo se presentan en el Anexo 1.

Hay evidencia de que los nuevos enfoques han resultado en un descenso del financiamiento disponible para la sociedad civil y las organizaciones de mujeres. El incremento en el uso de enfoques programáticos [es decir, Asistencia al Presupuesto], junto con el distanciamiento de proyectos moderados, pueden inadvertidamente recortar proyectos que han sido diseñados para empoderar a las mujeres e incrementar la participación de mujeres y hombres pobres en la toma de decisiones<sup>51</sup>.

Estas preocupaciones son estudiadas por Clark et al en el informe de AWID del 2006. Sobre la base de evidencia obtenida a través de una encuesta virtual, el informe de AWID encontró que en 1995 los donantes bilaterales y multilaterales eran la fuente número uno de financiamiento de las actividades de las OSCs sobre derechos de la mujer, número dos en el 2000 y número tres en el 2004. El estudio concluye que el nuevo escenario para la ayuda está reduciendo la capacidad de las OSCs sobre derechos de la mujer de acceder a financiamiento. Sugieren que el concepto de “propiedad” ha promovido la propiedad del gobierno específicamente, y es poco probable que la mayoría de gobiernos receptores de asistencia respalden a las organizaciones de mujeres, “como resultado, mientras más dinero se destina a los países contrapartes en forma de ESAs y Asistencia General al Presupuesto, las organizaciones de mujeres pierden acceso a financiamiento para el desarrollo”<sup>52</sup>. Sugieren que es probable que el problema se acentúe para las OSCs que críticas al gobierno, y predicen que el impacto en el trabajo sobre derechos de la mujer puede ser devastador.

Un estudio reciente llevado a cabo por ActionAid Internacional y CARE Internacional sobre los cambios en las relaciones entre el DFID, los gobiernos receptores y las ONGs en África no encontró evidencia sólida de que el DFID recortara financiamiento directo a las OSCs debido a la introducción de Asistencia al Presupuesto<sup>53</sup>, y DFID enfatizó que su disposición sobre Asistencia al Presupuesto continuaría siendo complementada por “asistencia a la sociedad civil para trabajar en participación y en rendición de cuentas”<sup>54</sup>. Hay un gran riesgo de que el centrarse en ONGs como instrumentos de incidencia excluya otro trabajo que es crítico para los derechos de la mujer y la igualdad de género como los servicios legales, la construcción de capacidades para la participación de las mujeres en el desarrollo, construcción de confianza, y prestación directa de servicios que aborden las barreras para el acceso de la mujer.

Como se evidencia líneas arriba, es probable que la falta de financiamiento para todo el trabajo esencial en igualdad de género y derechos de la mujer se vea exacerbado donde los donantes colocan su financiamiento en un fondo común y todos apoyan sólo el trabajo que se centra en incidencia y temas de

---

<sup>51</sup> IANGWE, op.cit

<sup>52</sup> Clark et al, op.cit.p.31

<sup>53</sup> H. Collison, op.cit.

<sup>54</sup> Department for International Development (DFID), (2006) Civil Society and Development: how DFID Works in Partnership with Civil Society to Deliver the Millennium Development Goals, DFID Information and Civil Society Department, [www.dfid.gov.uk/pubs/files/civil-society-dev.pdf](http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/civil-society-dev.pdf)



rendición de cuentas. Esto puede evitarse donde los donantes establecen un fondo colectivo de género, como en Kenia (ver abajo), pero tal enfoque ha sido rara vez adoptado:

### **Kenia**

En Kenia, un modo clave de prestación armonizada de asistencia de donantes son los fondos colectivos, donde varios donantes apoyan conjuntamente a un programa o sector. El Programa de Género y Gobernabilidad (PGG) de Kenia tiene un fondo común con un presupuesto general de US \$5.9 millones para el 2006-07. El fondo común del PGG fue establecido específicamente en respuesta al tercer pilar del PERP de Kenia (ERSWEC) sobre buen gobierno y en apoyo al ODM 3. El PGG brinda recursos a un abanico de organizaciones de mujeres para fortalecer la representación de las mujeres en directorios locales y expandir las asambleas de mujeres en redes y liderazgo. Si bien el fondo es más pequeño que la mayoría, éste representa el modelo del cual se pueden extraer lecciones para mejorar las prioridades de género y desarrollo a nivel nacional<sup>55</sup>.

El creciente énfasis de los donantes en la Asistencia Directa al Presupuesto a los gobiernos, requiere a veces que para la prestación de servicios y otras actividades las OSCs –en teoría- accedan al dinero de los donantes a través de sus gobiernos nacionales, así como aseguren que su trabajo está alineado a los objetivos nacionales. Esto genera muchas preocupaciones acerca de la capacidad de las OSCs financiadas por sus gobiernos de cuestionar o exigir rendición de cuentas al gobierno. El estudio de ActionAid y CARE encontró poca evidencia de que las OSCs accedan a financiamiento a través de sus propios gobiernos, sin embargo, no es claro qué está sucediendo con el financiamiento en esta área en general y si los gobiernos están dispuestos a financiar OSCs y bajo qué condiciones, y/o si las OSCs están dispuestas a postular a ese financiamiento.

## **2.4 Análisis de los hallazgos clave disponibles en la literatura**

Como se advierte líneas arriba, la figura que emerge de la limitada investigación y materiales de evaluación actualmente disponibles es que *el potencial del nuevo escenario para la ayuda para el avance significativo de la igualdad de género ha sido realizado largamente*. Mientras que hay ejemplos de trabajo exitoso de incidencia en género, los temas de género no son generalmente bien abordados en los PERPs, ESAs o ADP e incluso cuando se incluyen actividades, éstas no suelen estar respaldadas por indicadores, metas y presupuestos. El financiamiento general para las OSCs involucradas en actividades de género parece estar empezando a caer.

Los comentaristas han ofrecido un sinnúmero de explicaciones para lo que se considera consensualmente un rendimiento altamente decepcionante.

---

<sup>55</sup> UNIFEM, op.cit.

1. Muchos resaltan **las insuficiencias del marco conceptual general del nuevo escenario para la ayuda**. La erradicación de la pobreza es la razón fundamental de los ODMs pero la igualdad de género es sólo incorporada de manera débil y parcial. Las limitaciones de los ODMs se agravan con la Declaración de París de 2005. A pesar de que la Declaración de París concibe un aumento considerable de la asistencia, la oportunidad de influenciar en cómo este presupuesto expandido se gaste asegurándose de que las mujeres se beneficien equitativamente de él, se perderán a menos que la equidad de género sea claramente transversalizada en los mecanismos y procesos para la asignación de asistencia de la Declaración de París<sup>56</sup>.
2. La poca atención a género tanto en los ESAs como en los PERPs es causada por **la falta de información desagregada por sexos y la inadecuada información de género** en el planeamiento de los mismos. Hay una deficiencia en realizar un análisis de género adecuado en el diagnóstico de la pobreza, así como en involucrar a organizaciones centradas en temas de mujer/género en los procesos de consulta y planeamiento. En todos los países mencionados en el estudio de Whitehead sobre PERPs<sup>57</sup>, los esfuerzos de los gobiernos por escuchar y consultar a las mujeres a todo nivel fueron insatisfactorios. La opción de a quien consultar y la manera en que estas consultas se realizaron, normalmente significó que pocas o ninguna voz de mujer fuera buscada.
3. **Incluso cuando las mujeres son consultadas, ello no necesariamente asegura que sus preocupaciones específicas son reflejadas** en las políticas y programas<sup>58</sup>.
4. **Incluso cuando se identifican problemas de género en los procesos de consulta, éstos se pueden perder fácilmente** en una etapa posterior. UNIFEM cita el caso de Burundi, donde los puntos de vista de las mujeres líderes de la comunidad eran compartidos en las consultas del PERP Preliminar y donde también participó el punto focal de género del Ministerio de Género como parte del Comité Técnico. Esto llevó a la inclusión de género como tema estratégico en los borradores iniciales del PERP, pero en la versión final los aspectos de género se perdieron<sup>59</sup>. Whitehead encontró problemas similares en el PERP de Bolivia.

---

<sup>56</sup> Gaynor, op.cit, p.7

<sup>57</sup> Whitehead, A. (Mayo 2003) Failing Women, Sustaining Poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers, Report for UK Gender and Development Network <http://www.gadnetwork.org.uk/pdfs/failing%20women%2003.pdf>

<sup>58</sup> Waterhouse y Server citan la revisión del ESA del sector agricultura de Mozambique, PROAGRI, que no involucró consultas nacionales con los pequeños agricultores, la mayoría de los cuales eran mujeres. Sin bien la investigación mostró que las mujeres agricultoras en Mozambique enfrentan problemas como la relativa falta de acceso a la tierra, los créditos y el mercado, no se identificaron problemas de género específicos. No es suficiente invitar a las mujeres a las consultas, ellas necesitan apoyo y construcción de capacidades que les permita a ellas y a las OSCs que las apoyan, acopiar evidencia, analizar y presentar claramente el caso para abordar las desigualdades de género que enfrentan.

<sup>59</sup> UNIFEM, op.cit.

5. Tanto UNIFEM como Whitehead citan las **relaciones de poder de género dentro del gobierno y la falta de voluntad política** para promover la igualdad de género como la razón principal del fracaso de la inclusión de género en los documentos principales.
6. Otra razón está ligada al **creciente control del gobierno nacional** sobre los temas de género. Cuando los gobiernos están genuinamente comprometidos con la igualdad de género y los derechos de la mujer, se presta especial atención a estos temas y se escuchan las voces de las OSCs. Sin embargo, el compromiso del gobierno nacional es normalmente ambiguo o débil. Los Mecanismos Nacionales para el adelanto de la Mujer (MNM) normalmente asumen el liderazgo en la implementación de los planes nacionales de género, sin embargo no cuentan con los recursos necesarios y usualmente carecen de la influencia política necesaria para cumplir este rol eficientemente.
7. **Los donantes que han migrado de ESAs a ADP pueden encontrar que carecen de influencia** con los ministerios como salud y educación que normalmente han abordado los temas de género, al menos hasta cierto punto. Ahora los donantes pueden estar poco dispuestos a ejercer influencia indebida en los procesos de políticas nacionales, y en realidad la mayor parte del diálogo donantes-gobierno sobre Asistencia al Presupuesto es acerca de riesgo fiduciario y administración presupuestal y financiera.
8. Las evaluaciones sobre Asistencia Directa al Presupuesto<sup>60</sup> indican que más que aumentar la rendición de cuentas del gobierno hacia sus ciudadanos, **ADP ha aumentado la rendición de cuentas ascendente por parte de los gobiernos receptores de asistencia hacia** los donantes bajo la Asistencia al Presupuesto mientras que los mecanismos de rendición de cuentas hacia abajo permanece débil.
9. El estudio de ActionAid/CARE encontró que en muchos países receptores de asistencia existe un **poderoso y normalmente impenetrable “círculo íntimo”**, formado por personal del gobierno y de los donantes que está completamente cerrado para las OSCs:

La abundancia de “voces” en la mesa puede significar que las voces más suaves “ahogadas” y que las OSCs, incluyendo algunas que representan específicamente las voces de las mujeres, están siendo “eliminadas” del acceso a la toma de decisiones<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> IDD, op.cit.; Lawson, A. et al, (2000), General Budget Support Evaluation Study: Phase I, Final Synthesis Report, Oxford Policy Management and Overseas Development Institution (ODI), UK

<sup>61</sup> Waterhouse y Sever, op.cit, pp.6-7

## **Capítulo 3: Perspectivas del personal de ONGs internacionales en el Reino Unido sobre la situación actual**

### **Introducción**

Este capítulo se propone presentar las experiencias y reflexiones de un número de ONGs internacionales en el Reino Unido con relación al cambio en los objetivos, estructuras y formas de trabajo de la ayuda para el desarrollo. Estas experiencias brindan una perspectiva de cómo las cambiantes modalidades de ayuda están impactando el trabajo de la sociedad civil en género.

Se llevaron a cabo entrevistas con un pequeño número de ONGs internacionales que son miembros de GADN. Adicionalmente a estas entrevistas, en este capítulo se hace referencia a algunas reuniones de ONGs llevadas a cabo recientemente, dado que ayudan a destacar donde radican las preocupaciones y atención de las ONGs internacionales con relación a la nueva agenda de la ayuda. Las discusiones sobre temas de género más profundos también han sido utilizadas como base para cubrir el rango de preocupaciones que se discuten actualmente dentro de las ONGs internacionales sobre las nuevas agendas de la ayuda.

Los temas tratados por la muestra de ONGs internacionales entrevistadas para esta investigación, y los temas adquiridos por un amplio conocimiento del sector, confirmaron muchas de las preocupaciones detectadas en la literatura, mientras que al mismo tiempo surgieron nuevos temas. Muchas de las preocupaciones están relacionadas con hasta qué punto una amplia gama de temas sociales y de derechos, incluyendo género, son abordados en los nuevos mecanismos de asistencia. Algunos temas fueron sentidos en gran medida por pequeñas y medianas ONGs; mientras que las más grandes sintieron con frecuencia que tenían maneras de eludir o manejar algunos de los efectos negativos del nuevo escenario para la ayuda, que aquellos más dependientes del financiamiento directo de los donantes no podían evitar. Los impactos y efectos del nuevo escenario para la ayuda varían dependiendo del enfoque de la ONG, su tamaño, donde trabaja y las relaciones que es capaz de construir con la comunidad de donantes.

### **Las nuevas modalidades de ayuda incluyen un mayor rol para la contratación y el sector privado**

Un tema preocupante para todas las ONGs internacionales era el mayor uso de contratos y del sector privado en la asistencia para el desarrollo. Los donantes cada vez más, especialmente el DFID, subcontratan el trabajo administrativo – normalmente a compañías privadas- y usan contratos para implementar las áreas críticas del trabajo para el desarrollo. Esta práctica está ligada a las reducciones de personal en el DFID y en otras agencias bilaterales, y constituye una parte crucial de la nueva estrategia de “eficiencia de la ayuda”, y para alentar la participación de sector privado en el desarrollo.

Esto ha traído una serie de consecuencias para las ONGs internacionales:

- Las ONGs internacionales pequeñas normalmente carecen de personal administrativo con tiempo disponible para desarrollar propuestas para conseguir contratos, y muchas organizaciones centradas en igualdad de género son relativamente pequeñas
- Los temas de igualdad de género no suelen ser centrales en las licitaciones
- Las personas encargadas de evaluar las propuestas usualmente no son personal con experiencia del DFID y carecen del conocimiento y habilidades para evaluar apropiadamente los temas de igualdad de género
- Las ONGs internacionales temen que el DFID esté perdiendo el conocimiento y la capacidad en el trabajo de igualdad de género que solía estar presente hace cinco años, y la subcontratación significa que no se está construyendo una memoria institucional sobre género
- Ahora hay poco diálogo entre el DFID y las ONGs internacionales sobre temas de género; todo el trabajo es de modo “indirecto “ (arm’s lenght)
- El sector privado no tiene los mismos antecedentes o compromiso con los temas de género como las ONGs internacionales. También carece del contacto directo con organizaciones de mujeres que es esencial para entender los temas de género en cada contexto y cómo trabajar mejor con ellas a nivel local y nacional
- El enfoque ahora está mucho más controlado, los plazos y presupuestos son estrechos, dejando normalmente poco margen o tiempo para procesos a largo plazo necesarios para abordar e incluir genuinamente las necesidades de la gente más marginada, especialmente las mujeres, en el desarrollo

### **La Declaración de Paris (DP) es parte de un proceso de despolitización de la ayuda**

Varias ONGs internacionales expresaron preocupación de que la Declaración de Paris es una herramienta técnica, con el objetivo de reducir actividad burocrática y alcanzar resultados. No es una forma de trabajar o un enfoque que pueda capturar el las complejas relaciones y procesos del desarrollo y los procesos de cambio, a pesar que el concepto de propiedad local puede ser una buena herramienta para promover los intereses de las mujeres en el desarrollo. Algunas, pero no todas, vieron que podía haber potencial en algunos de los nuevos mecanismos de asistencia, pero sintieron que en la práctica el cambio más reciente a la DP era más acerca de la administración de la asistencia y menos acerca de la transformación y cambio en la práctica.

Hay una preocupación real de que el desarrollo social, los derechos humanos y la igualdad de género no están explícitamente respaldados en la DP y las ONGs internacionales, conjuntamente con el DFID, están crecientemente preguntando si la DP en efecto excluye estos temas como centrales. La relación entre los ODMs y la DP permanece poco clara para alguna gente en las ONGs internacionales, y mientras algunos piensan que la DP es una herramienta para asegurar que los ODMs se cumplan, otros la ven como el reconocimiento de que aquellos han fallado y que se necesita otro enfoque para la ayuda.

El actual enfoque de la DP y de otros donantes sobre “resultados” es visto por algunos como limitante. Los indicadores de cambio son usualmente muy limitados y se centran en lo que puede ser medido y observado con facilidad. Para el personal que trabaja temas de género esto puede ser problemático, porque cambiar actitudes y comportamientos, desafiar relaciones de poder, cuestionar normas culturales que refuerzan la desigualdad, así como instituciones religiosas, legales, medios de comunicación y otras que apoyan la subordinación y la carencia de derechos de la mujer, es un trabajo difícil y a largo plazo. No obstante sin este trabajo transformador muchos de los ODMs y otras aspiraciones de los donantes y de los gobiernos nunca podrán ser alcanzados.

La Declaración de París es vista por algunos como una herramienta de administración pública y no como una teoría de desarrollo, y por ello sostienen que presta poca o nula atención a los complejos problemas que son el núcleo de la pobreza: problemas de poder desigual al interior de las familias, comunidades y países así como entre países.

Es una herramienta que se centra principalmente en los roles de los gobiernos y de los donantes; las OSCs son apenas mencionadas en el documento original e incluso el papel de vigilancia que se esperaba que cumplieran en los siguientes años no se incluye explícitamente. Las OSCs son vistas más como entidades de apoyo al Estado en la implementación de las políticas consensuadas con los donantes, que como agentes para la democracia o el cambio en si mismas. Todo esto parece amenazante para algunas ONGs internacionales, considerando que los hallazgos de la literatura y la historia de que las OSCs muestran que éstas han sido centrales en la promoción y defensa de los derechos de la mujer y la igualdad de género en las agendas de la ayuda.

**La descentralización es otro de los pilares del cambiante escenario para la ayuda y significa que hay menos dinero para las ONGs internacionales en el Reino Unido**

Ahora se gasta más dinero en OSCs a través de las oficinas locales de los donantes. Algunas ONGs internacionales, especialmente aquellas cuyas contrapartes son organizaciones de mujeres relativamente pequeñas, sienten que sus contrapartes no van a ser lo suficientemente grandes o sofisticadas para acceder a este financiamiento, especialmente al financiamiento compartido, que normalmente tiene requisitos muy exigentes, incluyendo un tamaño financiero mínimo, excelente nivel de inglés y de redacción, etc.

Otras han sacado máximo provecho de la situación y, mientras prefieren no competir con sus contrapartes, usualmente preparan propuestas conjuntas. En algunos casos las ONGs internacionales se han convertido en las nuevas agencias de desembolso de la ayuda, actuando a nombre de múltiples donantes en la distribución de fondo a las OSCs; sin embargo, muchos de estos fondos están limitados al trabajo en incidencia y en influencia de políticas.

No había ningún punto de vista con relación al problema de la descentralización, aunque se expresaron muchas preocupaciones acerca de cómo este dinero estaba siendo desembolsado y del uso del sector privado en la administración, así como la complejidad de los requerimientos y procedimientos. Varios de los entrevistados notaron, de su propia experiencia, que el financiamiento para organizaciones activistas más pequeñas que trabajan temas de género y derechos pueden fácilmente sufrir bajo estos nuevos regímenes de financiamiento. Las organizaciones de mujeres son normalmente muy pequeñas, muy dispersas y no lo suficientemente capacitadas para elaborar la clase de propuestas que se requieren ahora.

Los mecanismos de financiamiento que surgen en estos años para el financiamiento directo a los países no tienen compromisos de género explícitos, y algunas ONGs internacionales sienten que cualquier requisito de género es tratado de manera superficial. No atender los problemas de género seriamente no parece ser un elemento “vital” y muchas agencias que no están trabajando en igualdad de género o empoderamiento de la mujer están recibiendo financiamiento, sin que se les requiera abordar estos temas en su trabajo.

Se percibe un recorte en el financiamiento que afecta a todas las OSCs, ya sea que estén financiadas o no, y esto está incrementando al competencia entre ellas: una organización de investigación dijo que un problema crítico es la intensa competencia por fondos que está surgiendo entre OSCs en el norte y aquellas en el sur, que genera un deterioro de las relaciones entre ambas. La asignación de menos fondos grandes está generando un incremento de la “etiquetación” y la competencia; los donantes no están en realidad promoviendo las coaliciones y la promoción/avance de ONGs individuales es un problema que afecta la cooperación entre organizaciones que trabajan temas de igualdad de género a veces.

El acceso limitado a los donantes y su cada vez más limitado compromiso de “no intervención” en el proceso del desarrollo, es percibido por muchas ONGs internacionales como una pérdida en términos de compartir y profundizar ideas, de “influir”, de dialogar en torno a la política de género y otros temas.

### **3.5 Más asistencia en lugar de calidad de la asistencia**

Hubo puntos de vista diversos acerca del tema central sobre el incremento del volumen de la asistencia, algo por lo que muchas ONGs internacionales han realizado campañas. Mientras que algunos sienten que es esencial promover más asistencia, otros están cada vez más preocupados por la calidad de la asistencia y ven esto como algo igual o más importante. Sus preocupaciones incluyen el sesgo de la asistencia para ciertas regiones solamente; el recorte del personal de los donantes, removiendo a aquellos con experiencia en la distribución de la asistencia; el enfoque más tecnocrático de la ayuda y el enfoque centrado en resultados cuantificables y a corto plazo que pueden ser cuantificados. Se expresó preocupación acerca de la preferencia de un enfoque de resultados más rígido, qué “resultados” eran priorizados (rara vez los resultados de igualdad de género), la mentalidad de marcar el formulario

(tick box) que moldea la mayor parte del diálogo sobre desarrollo en este momento, y la falta de “libertad” y de respuesta creativa posible dentro las estrechas estructuras de los fondos.

Algunas organizaciones de derechos de la mujer expresaron preocupación en que el actual enfoque centrado en pobreza está llevándose la atención de los donantes y el financiamiento de los países de “ingresos medios” en Centro y Sudamérica donde las desigualdades de género, la brecha entre ricos y pobres y las relaciones de poder explotadoras son muy significativas. Muchas mujeres pobres –y de hecho todas las mujeres en las áreas de salud sexual y reproductiva- están impedidas de acceder a sus derechos y a recursos clave debido a legados culturales, edictos religiosos y actitudes del gobierno. Los indicadores de igualdad de género son pobres en muchos países de la región, pero no obstante ello la asistencia está siendo retirada a pasos acelerados por la manera más bien burda de categorizar los países en aquellos de bajos o medianos ingresos y la falta de atención que se está prestando a las divisiones de riqueza dentro de los países.

La pérdida de financiamiento para algunos países en Latinoamérica es una preocupación actual, especialmente porque en algunos de esos países los derechos de la mujer con relación a derechos laborales y a derechos sexuales y reproductivos están son cada vez más débiles y pocas mujeres están representadas en las instituciones de poder, desde el nivel local hasta el nacional.

El recorte en los costos de transacción de los donantes, que son centrales para la Declaración de París, ha llevado en algunos casos a una reducción en género y otras especialidades, como agua y saneamiento, VIH/SIDA, educación, mercados. Mucho del trabajo de investigación al interior del DFID es ahora subcontratado a consultores, de tal manera que la organización es cada vez más un conducto para gastar el dinero de la asistencia en lugar de trabajar activamente aprendiendo sobre temas de desarrollo. Existe la sensación de que mucha de la experiencia y especialización en género se ha perdido, algo que fue confirmado en la evaluación de género del DFID (ibid). La pérdida de experiencia “práctica” y de gente con conocimientos especializados en género no es fácilmente reemplazable<sup>62</sup>.

El recorte de personal y el realineamiento del rol del DFID como un administrador de la ayuda, con un fuerte énfasis en gastar más a través de grandes asignaciones a los gobiernos, a contratos y a algunas ONGs internacionales (a través de acuerdos de asociación), significa que ahora hay muy poco diálogo efectivo entre la mayor parte de ONGs internacionales y el DFID, y que las relaciones de los donantes con la sociedad civil son ahora más débiles. Las ONGs más grandes continúan teniendo acceso al personal de

---

<sup>62</sup> Este fue un tema que fue abordado con Hillary Benn por académicos y ONGs internacionales en una reunión de la DSA en la Open University en el 2005. El enfoque estaba centrado más en todo el trabajo de desarrollo social del DFID y se hizo una fuerte observación de que los recortes de personal y la subcontratación estaban comprometiendo seriamente la especialización del DFID para asignar fondos inteligentemente y aprender de la experiencia. Esto es exacerbado por la gran rotación de personal, una actual característica del DFID.



mayor jerarquía de los donantes y a las discusiones sobre políticas, pero muchas ONGs internacionales se sienten cada vez más excluidas, especialmente en la medida que tienen que competir por financiamientos cada vez más pequeños fuera de acuerdos de asociación<sup>63</sup>. Muchas ONGs internacionales han expresado su preocupación de que la cantidad de asistencia significa problemas abrumadores de calidad, y el volumen es visto como más importante que dónde y cómo se gasta el dinero de la ayuda<sup>64</sup>.

### **3.6 Armonización y alineamiento de los donantes**

La mayoría de ONGs internacionales apreciaron los conceptos de armonización y alineamiento. Sin embargo, algunos de los entrevistados dijeron que los donantes se están moviendo juntos muy rápido, sin dar a las ONGs internacionales y OSCs suficiente tiempo para analizar las consecuencias de este proceso. Algunas ONGs internacionales se sienten largamente excluidas de los actuales procesos, que a su parecer están llevando a relaciones improductivas entre las agencias donantes y a la exclusión de las voces de la sociedad civil del diálogo para el desarrollo.

Algunos observadores dijeron que la agenda neoliberal que subyace al modelo de crecimiento de la DP no está siendo abordada por ningún donante, quienes están ignorando los propulsores externos de la pobreza y las desigualdades de género (incluyendo dónde y cómo los países son incorporados en el comercio global y sistemas de seguridad, un problema planteado en un reciente Foro de Políticas sobre Asistencia dirigido por DSA, ODI y IDS, junio de 2007). Las críticas alrededor de este estrecho punto de vista sobre las causas y soluciones a la pobreza fueron expresadas primero por muchas ONGs internacionales con relación a los PERPs y esto continúa siendo un problema la nueva agenda de la DP.

El enfoque de los donantes centrado en la armonización y transferencia a los gobiernos, mientras se trabaja activamente para “influenciarlos” acerca de todo un rango de temas –desde rendición de cuentas y corrupción en políticas sectoriales- significa que la sociedad civil está siendo cada vez más excluida de muchos foros y diálogos clave. El riesgo de desarrollar coaliciones en cada país que excluyeran largamente a la sociedad civil fue claramente resaltado en el informe de AAI/CARE e hizo eco en algunas de las entrevistas hechas para esta investigación.

---

<sup>63</sup> Sólo una ONG internacional (1 de 16 actualmente) con un enfoque explícito en género tiene un PPA y muchos PPAs tienen algunas referencias (de la boca para afuera) a género en ellos. Abordar seriamente y de manera integral la igualdad de género no es esencial para acceder a estos fondos y las organizaciones de mujeres, particularmente siendo pequeñas, encuentran difícil conseguir financiamiento de colaboración del DFID.

<sup>64</sup> BOND ha establecido recientemente un grupo para estudiar los problemas de desigualdad en la ayuda, especialmente la asociación, aprendizaje y trabajo “de abajo hacia arriba”, y más de 300 ONGs internacionales pertenecen a ese grupo de correo electrónico. La gente entrevistada también expresó su preocupación por el punto de vista tecnocrático de la asistencia que prevalece actualmente, que prioriza la gerencia y administración de la asistencia antes que la necesidad de construir relaciones de trabajo sólidas con aquellos que están siendo financiados, asegurando que la igualdad de género es financiada a través del diseño de programas de género y de financiamiento directo a organizaciones y entidades de mujeres, y estableciendo ciclos de retroalimentación y aprendizaje para guiar el trabajo futuro.

La política de armonización está derivando en el desarrollo de financiamientos compartidos para el trabajo de la sociedad civil en varios países, y esto es algo que fue motivo de preocupación para las ONGs internacionales que trabajan en género. Ellas dijeron que género era rara vez un criterio para acceder a financiamiento colectivo, no había financiamiento destinado al trabajo en igualdad de género, y las organizaciones de mujeres fueron normalmente muy pequeñas o mal equipadas para cumplir las múltiples condiciones requeridas para acceder a este financiamiento compartido. La tendencia aquí, como en todos lados, es para un menor número de grandes fondos, mayormente sobre incidencia y trabajo en políticas, lo que muchas organizaciones de mujeres y aquellas comprometidas a trabajar en igualdad de género y derechos de la mujer no encontraron fácil de acceder. Tenían menos recursos alternativos de financiamiento a quien acudir ahora, los donantes estaban trabajando juntos en mecanismos de financiamiento compartido normalmente implementado por un grupo de consultores y ONGs internacionales contratados.

Esto significa que las relaciones que habían sido construidas con financiadores clave se quebraron y el nuevo enfoque “más objetivo” para financiar, a través de postulaciones escritas y documentos detallados podía peligrosamente favorecer a organizaciones más grandes con buenas relaciones internacionales y discriminar a aquellas menos capaces de plasmar su trabajo por escrito y en inglés. Ésta es una preocupación que la sociedad civil ha venido expresando desde hace algún tiempo (ver Wallace et al) y, sin embargo, la tendencia hacia enfoques “imparciales” de asignación de fondos a través de la revisión de una lista, administrada por un consorcio de contratos, basándose enteramente en documentos, ha sido aumentada por la DP y su enfoque subyacente de “asistencia fluida” (stream-lining aid).

Si bien Oxfam informa que sólo un pequeño porcentaje de fondos va a través de ADP (4% sin el dinero de HIPC), en algunos países el DFID gasta hasta 50% de sus fondos, e incluso hasta 70% en uno o dos países, a través de ADP y está empleando cada vez más financiamiento compartido y subcontratación para otros para financiar a la sociedad civil. En teoría, las ONGs deberían también ser capaces de acceder a financiamiento para trabajo nacional relevante dentro del marco del PERP desde los fondos de la ADP asignados a los gobiernos, pero en realidad la mayoría de ONGs internacionales sospechan que esto no está sucediendo de forma alguna y temen que las organizaciones de mujeres progresistas y otras organizaciones de derechos encontrarán que es especialmente difícil acceder a esa clase de dinero.

Ésta es un área donde hasta el momento se ha llevado a cabo muy poca investigación, a pesar de que CARE inició la investigación a la que se ha hecho referencia en Latinoamérica y Oxfam planea una serie de casos de estudio para explorar la influencia de los donantes en las OSCs bajo el ADP y los nuevos mecanismos de financiamiento. El DFID también está encargando una serie de 6 estudios importantes y 18 estudios breves para analizar los efectos

de la DP y la ADP en los temas de desarrollo social y derechos, incluyendo cómo lo está sobrellevando la sociedad civil. Es un área donde la creciente preocupación es evidente pero donde al mismo tiempo no existe información sobre lo que efectivamente está sucediendo.

### **3.7 No hay fondos para derechos de la mujer**

Varias personas notaron que bajo el presente régimen de asistencia no hay compromisos financieros específicos con los derechos de la mujer y no hay un seguimiento cuidadoso sobre qué fondos se destinan a apoyar los derechos de la mujer o a ayudar a las mujeres a salir de la pobreza. Muchas de las revisiones parciales e informes de monitoreo conjunto sobre los ODMs son muy débiles en análisis de género y la información desagregada por sexo sigue estando dispersa. No hay una visión clara de los donantes para abordar la igualdad de género o cómo ayudar mejor a las mujeres a salir de la pobreza y tomar posiciones donde puedan acceder a recursos y ejercer sus derechos, y en el contexto de la DP y la “propiedad local”, los donantes parecen dudar acerca de las mejores maneras de alentar/influenciar a los gobiernos sobre temas de género.

Éste es especialmente el caso porque género es siempre visto como un tema culturalmente específico y sensible y un tema donde las fronteras entre el rol de los donantes y el rol de los gobiernos es especialmente problemático y desafiante.

## Capítulo 4: Hallazgos de la investigación sobre financiamiento

Este capítulo estudia la información recogida para esta investigación. Dados el tiempo y presupuesto disponibles para este trabajo, la información es inevitablemente limitada. La encuesta fue ambiciosa y trató de capturar los hallazgos clave de cada continente, a pesar de que cada continente tiene una relación distinta tanto con la comunidad de donantes (especialmente con relación al rango de donantes, el grado de dependencia de su financiamiento y el propósito del financiamiento) como con la nueva arquitectura de la ayuda.

El capítulo empezará entonces por situar el escenario global y contextualizar los hallazgos de la investigación, luego presenta el cambiante escenario de la ayuda en los países de los entrevistados y termina con los hallazgos sobre financiamiento por parte de los gobiernos.

### 4.1 Situando el escenario global

Con la finalidad de situar las respuestas en un contexto más definido resulta útil partir brevemente de tres informes actuales sobre la relación entre las OSCs y los donantes, especialmente el DFID, que están basados en un amplio trabajo de campo que no era posible llevar a cabo para este informe. El primero es el informe del DFID para el Comité de Finanzas Públicas de la Casa de los Comunes<sup>65</sup>; el segundo es la investigación de CAREI Reino Unido sobre las consecuencias de los cambios en las políticas de los donantes en Latinoamérica para las OSCs<sup>66</sup>; y el tercero es la investigación de CARE/AAI, ¿Ahora adónde? Sobre los cambios en las relaciones entre el DFID y las OSCs en cuatro países de África<sup>67</sup>.

Los puntos críticos planteados en estos documentos y que son relevantes al presente estudio son:

1. El DFID gasta ahora £328 millones, incluyendo ayuda humanitaria (8.5% del presupuesto de la asistencia para el desarrollo en el extranjero -ADE) a través de las OSCs, y casi el 50% de esto es gastado en y por los programas de países. Esto representa un cambio importante hacia la descentralización del financiamiento en los últimos años (HC 54, p8).
2. El dinero es gastado a través de fondos para proyectos y de contribuciones a fondos compartidos financiados conjuntamente con otros donantes (ibid, p8). El estudio de CARE/AAI encontró que incluso en los países donde la ADP está bien avanzada, el DFID “parece todavía favorecer un conjunto de instrumentos para apoyar a la sociedad civil” (p6). Esto significa que medir el impacto de las nuevas modalidades de ayuda representa un desafío porque varias tendencias de financiamiento

---

<sup>65</sup> DFID: working with non-governmental and other civil society organisations to promote development, Eighteenth report of session 2006-7, HC 64, The Stationery Office, Londres, Marzo 2007.

<sup>66</sup> Investigación de CAREI UK sobre las consecuencias de los cambios en las políticas de los donantes para Latinoamérica sobre las OSCs, Generalidades, Julio 2007. Helen Collison, no publicada y en progreso, 2007.

<sup>67</sup> H. Collison, op.cit.

- están operando actualmente de manera simultánea en la mayoría de países.
3. La tendencia hacia la subcontratación fue identificada como un problema por CARE/AAI porque estaba afectando adversamente las relaciones entre ONGs internacionales a nivel local y las OSCs, donde las ONGs internacionales estaban administrando los programas de financiamiento para los donantes, algunas veces en cooperación con entidades del sector privado.
  4. Las OSCs también se ven afectadas de manera negativa por el énfasis en la asistencia directa al presupuesto del gobierno, dado que DFID puede no trabajar íntegramente con las OSCs, a pesar de que su desempeño ha sido por lo general mejor que el de los gobiernos de países en desarrollo al proveer beneficios a los pobres (HC64, P5).
  5. “Todos los donantes, los gobiernos de los países en desarrollo y las OSCs han afirmado que no tienen un panorama claro sobre la política del DFID de compromiso con las OSCs” (HC64, p5). Esto podría probablemente también aplicarse a otros donantes de la OECD porque la DP no dice casi nada sobre el rol de las OSCs en alcanzar los objetivos a largo plazo del desarrollo.
  6. Los donantes no están tan bien coordinados para evaluar y apoyar a las OSCs, como sí lo están en su trabajo conjunto con los gobiernos (HC64 p5), dejando una situación compleja en la mayoría de países de trabajo parcialmente coordinado y ampliamente descoordinado con las OSCs.
  7. De acuerdo al estudio de CAREI Reino Unido, en Latinoamérica ha habido una reducción del financiamiento para OSCs en Bolivia y el financiamiento que existe está relacionado con el enfoque basado en derechos y no con la provisión de servicios, a pesar de que las OSCs no estaban preparadas para el cambio de roles. En Nicaragua existe financiamiento compartido administrado por Oxfam Reino Unido; en Perú operan las ONGs internacionales que tienen acuerdos de asociación y éste es casi el único financiamiento DFID OSC destinado al Perú, aparte de algunos proyectos financiados desde la sociedad civil en el Reino Unido.

El panorama es complejo, las tendencias son contradictorias y falta un análisis claro y políticas definidas por parte de los donantes sobre el rol de las OSCs y cómo éstas deben ser financiadas para permitirles realizar su trabajo al más alto nivel. En ese sentido, no sorprende que los cuestionarios mostraran una amplia gama de opiniones y respuestas de las OSCs respecto a los actuales patrones de financiamiento de los donantes, cuan accesibles encontraron a los donantes para conversar con ellos y qué roles podrían jugar o no jugar en el diálogo de las políticas acerca de los instrumentos clave de la distribución de la asistencia.

La investigación escogió algunas tendencias y problemas indicativos, pero sobre todo resaltó la necesidad de un monitoreo más cuidadoso **por parte de los propios donantes** sobre el impacto de los cambios que están introduciendo y cómo éstos están afectando el trabajo y desempeño de las OSCs. Se necesita una investigación más sistemática a nivel de país sobre lo que está pasando con los flujos de asistencia para las OSCs bajo el cambio de arquitectura de la ayuda, y cómo esto está apoyando o impidiendo su trabajo

sobre todos los aspectos de la reducción de la pobreza. La falta total de atención a la igualdad de género en la DP, y también en el primer Acuerdo de Servicio Público para el DFID (ahora rectificado), significa que se necesita un esfuerzo conciente por estudiar y comprender el impacto de los actuales cambios de los donantes sobre el trabajo en igualdad de género y derechos de la mujer; como un asunto de suma urgencia.

## **4.2 Los entrevistados**

La retroalimentación informal de las contrapartes en el sur a las ONGs internacionales en el Reino Unido fue un impulso vital para iniciar esta investigación, y los cuestionarios fueron desarrollados y enviados a ellas antes de llevar a cabo las entrevistas en el Reino Unido. 32 contrapartes del sur, miembros de la Red GAD respondieron el cuestionario: 13 de África (tres en Etiopía, Ghana, Mozambique y Zambia y uno de Uganda), 12 de Asia (siete de Bangladesh, dos de India y tres de Nepal), y 5 de Latinoamérica (tres en Bolivia y dos en Nicaragua). Todas eran contrapartes de WOMANKIND Internacional, One World Action, CARE Internacional, ActionAid Internacional e Intrac.

Todos los entrevistados estaban trabajando completamente o en gran medida en temas relacionados con el empoderamiento de la mujer, los derechos de la mujer y la igualdad de género. Sin embargo, se centraron en una amplia gama de temas desde violencia contra la mujer a la representación de las mujeres, desde el empoderamiento económico de la mujer a la participación de la mujer, y desde investigación e incidencia a servicios a nivel comunitario. Los entrevistados tenían diferentes prioridades dentro del trabajo en igualdad de género y derechos de la mujer; también eran diferentes en tamaño, estructura y formas de trabajar. Los presupuestos anuales, si estaban establecidos, variaban desde \$25,000 al año a \$11 millones (aunque esta última cifra no representaba el nivel de gasto en género en el país, sino más bien el presupuesto global de la oficina nacional de una ONG internacional).

La muestra incluía redes nacionales y organizaciones miembros con bastante personal y gran alcance nacional, así como organizaciones más pequeñas que trabajan a nivel de comunidades en determinadas zonas del país. Algunas organizaciones se centraban enteramente en prestación de servicios a nivel comunitario y en crear conciencia, otras enteramente en incidencia e investigación a nivel nacional; otras combinaban ambas cosas. Algunas OSCs trabajaban en un tema en particular; otras abordaban muchos aspectos de la vida de las mujeres. Varias organizaciones adoptaban un enfoque feminista explícito, basado en derechos y politizado para su trabajo mientras que otras se centraban en las mujeres como grupo vulnerable. Algunas eran organizaciones de mujeres mientras que otras eran organizaciones de desarrollo más genéricas que tratan de tener un enfoque de género a través de todos sus programas (es decir, promueven la “transversalización de género”).

## **4.3 El cambiante escenario para la ayuda en los países de los entrevistados**

La diversidad entre los entrevistados coincidía con la diversidad en el escenario para la ayuda en el que trabajaban. La nueva arquitectura de la asistencia está más insertada en los países africanos en este ejemplo, y por cierto es evidente que en la literatura casi todos los ejemplos de actividades para promover la igualdad de género y los derechos de la mujer en el contexto del nuevo escenario para la ayuda vienen de África. Zambia, Uganda, Mozambique y Ghana tienen todos PERPs en curso y un número de donantes (diferentes combinaciones de donantes en cada país) han establecido o están en el proceso de establecer Estrategias de Asistencia Conjunta para apoyar colectivamente las políticas nacionales, los planes y presupuestos<sup>68</sup>. En estos países los donantes también han establecido o están estableciendo mecanismos de financiamiento conjunto para trabajar con la sociedad civil, con particular énfasis en la rendición de cuentas del gobierno a través de trabajo de incidencia e incorporando las opiniones de la sociedad civil en los diálogos sobre políticas.

La introducción de la ADP se está moviendo en diferentes velocidades para los diferentes donantes y cada donante gasta un % distinto de la asistencia para el desarrollo en el extranjero (ADE) a través de ADP. De hecho, el dinero que se gasta a través de ESAs o proyectos continúa siendo significativo en cada país, haciendo difícil desenredar los flujos de financiamiento y descubrir cómo las OSCs pueden acceder y de hecho acceden a ellos en un solo cuestionario. La tasa a la que se está adoptando e implementando la ADP es variable entre países y entre los diferentes donantes en los países.

La diversidad hace que sea problemático esbozar conclusiones claras en este punto. De hecho nuevos mecanismos de financiamiento asociados con ADP y los financiamientos compartidos para OSCs recién ahora están comenzando a establecerse en países que tienen ADP, en África y por ejemplo en Nicaragua. Todavía es muy pronto tanto para los donantes como para las OSCs para entender realmente las implicancias e impacto de estos cambios.

Es claro, sin embargo, que los donantes como el DFID no han desarrollado sistemas de monitoreo para establecer cómo los nuevos mecanismos de financiamiento están cambiando la naturaleza de las OSCs receptoras y si es que aquellas comprometidas con temas como derechos, derechos de género e igualdad de género se están beneficiando o perjudicando bajo los nuevos regímenes de financiamiento. Mientras las OSCs están tratando de entender esto, es claro que carecen de información comparativa en el tiempo sobre cómo el financiamiento era asignado en el pasado; sólo pueden usar su propia experiencia y la de sus pares para evaluar el impacto de estos cambios. Inevitablemente esto significa que la información disponible tiene un enfoque bastante estrecho y preliminar.

La información recopilada a través de cuestionarios y, en algunos casos, de discusiones suplementarias frente a frente mostraron que todos los entrevistados de África dependen del financiamiento de los donantes para casi todos sus ingresos, todos tienen múltiples donantes, y la mayoría obtiene sus

---

<sup>68</sup> DFID brinda Asistencia Directa al Presupuesto a esos cuatro países.

ingresos de la combinación de ONGs internacionales y de los recursos de los donantes bilaterales y multilaterales (por ejemplo ONU, Banco Mundial)<sup>69</sup>. Ninguna obtiene financiamiento alguno aún de sus propios gobiernos.

*Habitualmente en Uganda hay poco o ningún financiamiento del gobierno para estos programas. No sabemos de ningún programa de financiamiento para este trabajo por parte del gobierno de Uganda. (Uganda)*

*No hay una política así en Etiopía. No hay fondos accesibles para las OSCs por parte del gobierno. Más bien el gobierno busca fondos para las ONGs locales. (Etiopía)*

Esto contrasta con Asia donde el 50% de los entrevistados dijeron que reciben financiamiento del gobierno. Si bien la ADP y el financiamiento descentralizado ofrecen a los gobiernos africanos oportunidades para financiar trabajo a nivel local y nacional, especialmente si trabajan dentro de los lineamientos de planificación nacional (es decir el PERP), actualmente ninguno de ellos está haciendo esto en los cuatro países contactados.

Muchos entrevistados africanos dijeron que actualmente la mayoría de donantes continúan financiando proyectos y en algunos casos este financiamiento ha incrementado para el trabajo de género al interior de las OSCs. Por ejemplo, el financiamiento para violencia contra la mujer (VCM) e iniciativas de VIH/SIDA es fuerte en algunos países:

*Los donantes dan énfasis a la participación de la sociedad civil como un elemento esencial de los esfuerzos para la reducción de la pobreza. Como consecuencia de ello, tales esfuerzos tienen por objetivo empoderar y capacitar a los pobres y promover la rendición de cuentas. Esto contribuye con al trabajo en igualdad de género. (Etiopía)*

*Recientemente los donantes tienden a indicar sus preferencias de financiar, de manera general y específica, actividades con relación a la igualdad de género y los derechos de la mujer. (Ghana)*

*Más donantes estás hablando sobre género y temas de VIH y parece haber más interés en investigar sobre género en Mozambique. (Mozambique)*

*Podemos hablar del problema de la violencia específicamente. Ahora hay más financiamiento disponible para este tema que cuando empezamos en el 2000...*

*La VCM está en la agenda de los donantes y de los gobiernos de una manera en que no figuraba en el 2000...Los donantes que han estado apoyando [nuestro] trabajo... tienen políticas en curso que nos permiten hacer trabajo de*

*prevención de VCM de manera participativa y basada en la comunidad. Aplaudimos a los donantes que han apoyado nuestros esfuerzos, no muchos estuvieron interesados en el enfoque al principio. (Uganda)*

*Uganda)*

Sin embargo, por lo menos la mitad de los entrevistados de África expresaron una real preocupación acerca de las implicancias que los cambios que se vienen sucediendo actualmente en el enfoque de la ayuda tienen sobre los

---

<sup>69</sup> Algunos también reciben financiamiento de la ONU y de organizaciones multilaterales.



grupos de la sociedad civil y la manera en que la asistencia es distribuida. Varios entrevistados fueron explícitos en señalar que *los nuevos mecanismos de ayuda se estaban reduciendo o era probable que redujeran* el dinero para el trabajo relacionado con género en el futuro:

*Ha sido en alguna medida difícil [conseguir financiamiento para actividades de igualdad de género] como resultado de las nuevas modalidades de ayuda y el enfoque de los donantes centrado en asistencia directa al presupuesto. (Zambia)*

*Desde que los donantes avanzan hacia la alineación de su financiamiento con las estrategias nacionales de desarrollo diseñadas, y desde que el gobierno es el propietario en última instancia de los PERPs, habrá probabilidades limitadas de que cualquier donante pueda llevar a cabo diálogos con OSCs individuales y ello tiene consecuencias directas para el acceso de las OSCs a los fondos de los donantes. (Etiopia)*

*La transversalización de género es una de las razones (para los recortes). Las nuevas modalidades de ayuda ven la igualdad de género como un tema transversal. En ese sentido, las actividades centradas específicamente en mujeres están perdidas en el desarrollo de PERPs. (Ghana)*

El nuevo escenario para la ayuda también está cambiando la clase de trabajo en igualdad de género que los donantes apoyan. Varios entrevistados en todos los continentes dijeron que ha habido un alejamiento de los enfoques de prestación de servicios y desarrollo de la comunidad hacia el buen gobierno – incluyendo transparencia y rendición de cuentas-, la democracia, y el VIH y SIDA. Someter a los gobiernos a rendición de cuentas por su desempeño con relación a los PERPs y los ODMs, y asegurar que las OSCs se involucren en los diálogos de las políticas para moldear los PERPs y otras herramientas clave de planeamiento y monitoreo, estaban sublevando la agenda casi en todas partes.

El creciente consenso entre los donantes acerca de priorizar ciertas clases de trabajo es claramente un problema para aquellas organizaciones centradas en otras áreas, que pueden encontrar su financiamiento disminuido. Un número de OSCs en África dijeron que estaban perdiendo financiamiento para su trabajo de base. Cuando todos los donantes deciden incrementar el financiamiento alrededor de un tema, esto también puede traer consecuencias involuntarias:

*Con el mayor interés en los programas de Violencia Contra la Mujer (VCM) hay mayor financiamiento disponible, pero también hay una mayor competencia por estos fondos, especialmente por parte de organizaciones internacionales más grandes que están comenzando a trabajar en VCM. Tradicionalmente, éste ha sido el dominio de las organizaciones de mujeres locales y ahora las organizaciones grandes escogiendo este tema. Hemos visto que esto trae serias consecuencias porque muchas de estas grandes organizaciones ven la VCM como un tema económico o de salud y no lo están abordando con un enfoque de género basado en derechos. De esta manera, hay preocupación dentro del movimiento feminista de que la VCM está siendo abordada de*

*manera perjudicial a las mujeres, ya que estas organizaciones no necesariamente tienen una perspectiva de derechos de la mujer. (Uganda)*

Esta cita alude explícitamente al incremento de la competencia por financiamiento entre ONGs internacionales y OSCs locales, que un comentarista describió como una característica cada vez mayor de las relaciones norte-sur dentro de la sociedad civil. Mientras el financiamiento se descentraliza, el riesgo de aumentar la competencia de las ONGs internacionales trabajando directamente en los programas de país ciertamente aumenta. Sin embargo, pocos discutieron explícitamente este tema en la encuesta.

Los cambios en las formas en que el financiamiento de las OSCs es distribuido atrajeron muchos comentarios de África. Varios entrevistados notaron un cambio hacia financiamientos a corto plazo, basado en actividades, con el objetivo de obtener resultados específicos; algunos notaron que esto es particularmente incompatible con el trabajo en igualdad de género y derechos de la mujer, que es inherentemente acerca de complejos procesos de cambio social a largo plazo.

*Implementar programas de igualdad de género que sean buenos y eficaces es caro y a largo plazo. Los donantes prefieren proyectos de cambios rápidos, pero la igualdad de género tiende por el contrario a ser lenta. (Ghana)*

Muchos estaban preocupados por el financiamiento cada vez más limitado para costos organizacionales y desarrollo organizacional. Esto se opone directamente a los propósitos del financiamiento de ADP, que buscan fortalecer las organizaciones permitiéndoles apropiarse de la agenda. La mayoría de OSCs locales sólo obtienen fondos para proyectos, mas no fondos colectivos (en contraste con el fondo colectivo que el DFID, por ejemplo, entrega a determinadas ONGs en el Reino Unido a través de acuerdos de asociación (PPAs)), a pesar de que hay algunas excepciones, por ejemplo en Ghana bajo el nuevo esquema de financiamiento G-RAP.

### **Los nuevos esquemas de financiamiento en Ghana**

En Ghana se han introducido recientemente dos nuevos esquemas de financiamiento compartido. El G-RAP (Programa de Investigación e Incidencia de Ghana) y el RAVI (Iniciativa de Derechos y Voces). El DFID une su financiamiento junto con el de los Países Bajos, Canadá y Dinamarca para G-RAP, que financia principalmente organizaciones de investigación e incidencia. Para calificar a los fondos del G-RAP, las ONGs tiene que mostrar antecedentes en esta área de trabajo, competencia y un buen sistema organizacional. Inicialmente el fondo tenía un parámetro por debajo del cual no financiaría, pero las protestas de las ONGs, especialmente Netright, una red de coalición de mujeres, llevó a que este parámetro fuera rescindido. El fondo prestó atención inadecuada a la igualdad de género y los derechos de las mujeres hasta el 2006, cuando un análisis de género fue introducido como parte del proceso de postulación. Aún no se ha establecido una política de

género para este financiamiento.

Se espera que el financiamiento apoye el desarrollo organizacional así como el trabajo del programa. Los fondos son relativamente pocos cada año y de gran tamaño. Varias organizaciones de mujeres han dicho que están excluidas de acceder a este fondo porque sus organizaciones son muy pequeñas o no alcanzan los estándares organizacionales (por ejemplo: planes estratégicos, sistemas y políticas de recursos humanos, procedimientos financieros e informativos) que se requieren para calificar. Los sistemas para reportar información son onerosos, usualmente muy pesados y demandan bastante tiempo a organizaciones pequeñas, donde se encuentran muchas ONGs activistas y feministas.

G-RAP ha sido administrada por una consultora privada. Todos los entrevistados de Ghana se refirieron al hecho de que mientras el documento conceptual inicial para este financiamiento incorporaba género como un tema transversal, éste no cubría adecuadamente actividades de igualdad de género o de derechos o apuntaba a organizaciones de mujeres. Resulta alentador que en respuesta a las preocupaciones planteadas por grupos de mujeres, los donantes abordaron este problema en la segunda ronda de financiamiento:

“...el criterio para acceder a este fondo, que incluía un volumen anual de \$400,000, excluyó a casi todos los grupos de centrados en derechos de la mujer. Sólo una ONG sobre igualdad de género... recibió un fondo central bajo GRAP. Otras... recibieron financiamiento para proyectos por un año en el 2005. Los grupos de mujeres plantearon preocupaciones acerca de la implementación del G-RAP. En consecuencia se condujo una auditoria en género que advirtió las brechas de género. Al convocar a expresiones de interés para la segunda ronda del ciclo de financiamiento G-RAP en el 2006, más grupos de mujeres más grupos de mujeres han recibido fondos incluyendo financiamiento-central...”.

RAVI es una iniciativa de derechos y opiniones, que se espera que permita a las organizaciones de base y a otras OSCs llevar a cabo un trabajo de incidencia con el gobierno a nombre de los pobres. Brinda fondos a ONGs más pequeñas que G-RAP, pero sólo a unas pocas al año y sólo para trabajo de incidencia en políticas, no para trabajo directo con los pobres de ningún tipo. No hay dinero en RAVI para construir la propia organización.

Las organizaciones de mujeres han planteado inquietudes acerca de estos fondos conjuntos que van en su totalidad sólo a trabajo en investigación e incidencia. Muchos encuentran que el proceso de postulación y los marcos de información y financieros consumen demasiado tiempo y dinero del que hay disponible. El fondo RAVI es administrado por un consorcio de ONGs internacionales que trabajan en Ghana y todos los fondos que se distribuyen están enumerados en su página web. Sin embargo, en el 2008 no se va a otorgar financiamientos a través de este mecanismo y la página web no destaca ninguna otra fuente de financiamiento alternativa.

DFID en Ghana no estuvo monitoreando el impacto de este nuevo

financiamiento sobre quien estaba/o no estaba accediendo a financiamientos de donantes en la comunidad de ONGs, y se prestó poca atención a si las organizaciones de mujeres y aquellas centradas en derechos e igualdad de género eran capaces de tener un acceso justo al dinero. Ciertamente, el DFID dejó todo el monitoreo a cargo de las agencias de implementación y no tenía cifras disponibles para mostrar cómo el financiamiento a las OSCs había cambiado en el tiempo, de la misma manera que los mecanismos y enfoques del financiamiento cambiaron. El DFID tiende a esperar que sean las propias ONGs de mujeres monitoreen por si mismas cómo estos cambios las han afectado, y quiere más que evidencia anecdótica acerca sobre si están siendo excluidas. Sin embargo, estas ONGs carecen de tiempo, fondos y acceso a los registros clave de los donantes que son necesarios para hacer este trabajo apropiadamente. Ellas solicitaron acertadamente que sea DFID quien invirtiera tiempo en este trabajo y usara su base de datos para entender cómo el financiamiento a las OSCs en Ghana ha cambiado en los últimos 10 años, por qué y cuáles son los efectos en el sector; ellas sienten especialmente que el financiamiento de derechos de género/empoderamiento de las mujeres debe ser monitoreado de cerca.

Mientras que el financiamiento de proyectos para trabajar directamente pobreza continuaba disponible a través de otros mecanismos en el norte de Ghana, permitiendo que aquellos involucrados en servicios, desarrollo comunitario y apoyo a gobiernos locales consiguieran financiamiento continuo de algún tipo, en términos generales el cambio estaba claramente dirigido hacia roles muy específicos para las ONGs sobre investigación, incidencia y opinión. Los requisitos del proyecto eran, de acuerdo a observadores en Ghana, altamente discriminatorios contra organizaciones pequeñas, entre las que se encuentran muchas ONGs centradas en temas de género.

En contraste con la experiencia en Ghana, varios entrevistados dijeron que continúan obteniendo financiamiento para proyectos pero éste es cada vez a *más corto plazo* y viene con *muchas condiciones*. Comentaron sobre la carga de trabajo que implica el financiamiento de proyectos a corto plazo, y uno resaltó la contradicción obvia entre la multiplicidad de financiamientos pequeños y a corto plazo para las OSCs, cada uno con requisitos independientes para la presentación de informes, y el cambio hacia la armonización de sistemas y requisitos para la presentación de informes para el apoyo de los donantes a los gobiernos. Los donantes quieren recortar los costos centrales y centrar todo su financiamiento en actividades, haciendo que sea muy difícil para la mayoría de ONGs cubrir sus costos de administración:

*En el pasado solíamos ser financiados sobre la base de nuestro plan estratégico y luego plan anual pero como ahora algunos donantes quieren financiar actividades específicas, tenemos que escribir propuestas de proyectos con la finalidad de obtener financiamiento. Esto es engorroso y sobrecarga de trabajo al personal. (Zambia)*

*Ahora tenemos que pasar más tiempo escribiendo propuestas y buscando financiamiento, en lugar de centrarnos en nuestras actividades y en el impacto*

*en el trabajo que hacemos. Es sorprendente que exista una discusión sobre armonización pero cuando se trata de OSCs nada sucede de esa manera. Tenemos muchos donantes que están brindando pequeños fondos conjuntamente con otros que están brindando cantidades considerables, y tenemos que reportar separadamente a cada uno de ellos siguiendo los modelos y formatos de cada uno. (Monzambique)*

En la mayoría de países africanos el cambio hacia financiamientos compartidos, y posibles fondos colectivos para algunas ONGs brindándoles menos fondos pero más grandes y más estratégicos, está todavía en fase inicial. La experiencia en Ghana pone de manifiesto algunos desafíos y problemas que necesitan ser abordados para que las ONGs trabajando con mujeres no sean marginadas del financiamiento, pero la mayoría de entrevistados estaba comentando sobre cambios que ellos anticipan mas que procesos que ellos hayan experimentado directamente. Algunos expresaron su preocupación de que el financiamiento compartido podría reducir el monto de financiamiento disponible:

*Los donantes como Noruega, Países Bajos y Suecia que solían financiar la organización directamente, han optado por financiar a través de terceros. Cuando había financiamiento directo se recibía más dinero. (Ghana)*

*Las donaciones para organizaciones individuales o proyectos son ampliamente conocidos en Etiopía. El sistema de financiamiento compartido no está todavía operativo pero está siendo introducido desde hace poco por grupos de donantes como DFID, CIDA y el BM...Como la mayoría de donantes están tendiendo a facilitar sus financiamientos a través de financiamiento coordinado liderado por un donante líder, es obviamente problemático para las OSCs lidiar fácilmente con las nuevas estrategias de cooperación (asociación) y acceder a financiamiento. (Etiopía)*

Curiosamente, la evidencia de Zimbabwe, donde no hay asistencia directa al presupuesto, muestra que los donantes están no obstante girando hacia un financiamiento central, pero a través de agencias de Naciones Unidas. Algunas contrapartes de WOMANKIND Worldwide en Zimbabwe han reportado que necesitan cada vez más acceder a fondos a través de consorcios de las Naciones Unidas, para lo cual tienen que cumplir con los requisitos de esas agencias. Ellas sostienen que han experimentado una reducción del financiamiento debido a este cambio del financiamiento directo del donante a ONGs hacia la preferencia de financiar a través de grandes agencias multilaterales. Sin embargo, también dijeron que han notado un incremento en el interés en los temas de igualdad de género y empoderamiento de la mujer entre algunos donantes, incluyendo el DFID, muy recientemente. Esto estaría en sintonía con el renovado enfoque centrado en género del DFID como resultado del deber de género del gobierno y el nuevo Plan de Acción de Igualdad de Género del 2006.

En Asia, mientras que Bangladesh y Nepal tienen un PERP, ninguno de los dos países tiene armonización de donantes, asistencia directa al presupuesto o asistencia compartida de donantes para las organizaciones de la sociedad civil

plenamente establecidas todavía. En Bangladesh, el DFID y otras tres contrapartes, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y Japón, están preparando un nuevo enfoque conjunto para apoyar el Plan Estratégico de Reducción de la Pobreza (PERP) del gobierno, pero actualmente la asistencia bilateral y multilateral continúa siendo brindada principalmente en forma de proyectos. El DFID es el segundo donante más grande en Nepal y apoya la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza del gobierno de Nepal, usando asistencia sectorial al presupuesto y asistencia a través de ONGs y las Naciones Unidas. En contraste, la mayoría de ONGs en India consiguen su financiamiento directo del diferentes fondos del gobierno; hay antecedentes de que el gobierno financia a la sociedad civil allí, donde la historia del activismo de la sociedad civil es larga y respetada.

La mayoría<sup>70</sup> de los entrevistados del Bangladesh, India y Nepal son dependientes del financiamiento de los donantes y muchos derivan sus ingresos de una combinación de ONG internacional y recursos de gobiernos bilaterales. Algunos señalaron que han experimentado un incremento en general en el financiamiento de los donantes para el trabajo de género.

*Financiar oportunidades para trabajar en mejorar la vida de las mujeres o la igualdad de género es más fácil que cualquier otro sector del desarrollo. (Bangladesh)*

*Yo he notado personalmente que la comunidad de donantes está más interesada en financiar a pequeñas ONGs basadas en la comunidad, y que trabajan de manera cercana con gente de base, particularmente mujeres de base a nivel local.. Los anteriores enfoques se centraban... principalmente en los problemas del día a día de las mujeres. La comunidad de donantes ya ha empezado a centrarse en problemas estructurales de la vida de las mujeres bajo el enfoque basado en derechos para desarrollo. (Bangladesh)*

*Cuando empezó el trabajo de la ONG era difícil encontrar algún donante oficial. Ahora hemos creado una atmósfera de trabajo con los donantes, ahora es más fácil acceder a fondos oficiales de los donantes para mejorar las vidas de las mujeres y la igualdad de género. (Bangladesh)*

*Se ha vuelto más fácil. Los donantes son más abiertos a la transversalización de género y asignan fondos para género en institutos, y programas de gobernabilidad y empoderamiento. (India)*

Aquellos que sintieron que el financiamiento se estaba volviendo más difícil de obtener, generalmente atribuían esto al cambio en el interés de los donantes, que se alejaban del tipo de trabajo en que su organización estaba involucrada:

*Es difícil conseguir financiamiento cuando éste está centrado sólo mujeres beneficiarias. La prioridad de todos los donantes es la reducción de la pobreza. Los donantes están constantemente cambiando sus prioridades. (Bangladesh)*

---

<sup>70</sup> Dos organizaciones no respondieron esta pregunta, y otras dos sugirieron que ellos derivaban 5% y 35.95% de donantes “oficiales” respectivamente. Es posible que la pregunta no haya sido claramente entendida.

*Nosotros nos hemos centrado en mejorar las capacidades de la corte y el sistema legal para que sean género sensibles y género amigables. Quizá esta sea un área demasiado específica donde el donante le daría menos prioridad. (Nepal)*

*Una preferencia mayor en capacitación de género, micro crédito, trabajo en VIH y SIDA y tráfico de personas más que en construir organizaciones de mujeres o concientizarlas para luchar por sus derechos. (India)*

Otra organización resaltó adicionalmente los cambios en las expectativas de los donantes sobre sistemas de financiamiento y administración de las OSCs:

*Más dificultad, los donantes están demandando una mayor contribución financiera de nuestra parte (30% del total de financiamiento). Los donantes también han escogido el lenguaje del planeamiento y monitoreo basado en resultados, pero sus sistemas son débiles y su propia competencia en esta área es débil. (India)*

Al preguntárseles sobre cambios recientes que ellos hayan observado en el tipo de actividades de igualdad de género y derechos de la mujer que los donantes desean financiar, o en la manera que los donantes están financiando a las OSCs, muchos entrevistados no tenían opinión al respecto o no habían observado cambios. Un pequeño número de entrevistados habían escogido algunos aspectos del nuevo escenario para la ayuda, pero a la fecha, esto ha estado menos enraizado en Asia que en África:

*Los donantes están más dispuestos a brindar asistencia a través de los gobiernos y menos a través de OSCs. (Bangladesh)*

*Los donantes bilaterales están más dispuestos a financiar a través del gobierno. Las ONGs internacionales todavía están dispuestas a apoyar a las ONGs locales. Los donantes son altamente políticos. Tratan de consentir al gobierno. Están muy basados en clases y poder. (Bangladesh)*

*Antes nosotros sentíamos que los donantes estaban más interesados en programas de salud reproductiva y educación, muchos de los cuales atendían las necesidades prácticas de la mujer. Ahora los donantes están expandiendo su financiamiento colectivo, de abordar necesidades de género a abordar necesidades estratégicas de género y están interesados en el género en la gobernabilidad, violencia basada en género. (India)*

*El apoyo inequívoco de la mayoría de los donantes a la agenda económica neoliberal ha sido la razón principal detrás del cambio de los fondos, de concientización y organización a nivel de las bases a la prestación de servicios y “desarrollo” económico a través de micro créditos. (India)*

Esta situación es marcadamente diferente en Afganistán donde los donantes están trabajando en maneras que sean más familiares a las ONGs en África. El grueso del financiamiento va a través del gobierno y se espera que las

ONGs sometan al gobierno a rendición de cuentas. Mientras las contrapartes en Afganistán no fueron formalmente entrevistadas, una revisión parcial reciente de un programa de derechos de la mujer apoyado por WOMANKIND Worldwide concluyó<sup>71</sup>:

### **Afganistán y el financiamiento para mujeres del DFID**

[El DFID es el segundo financiador más grande y ha gastado casi £500 millones desde el 2001; ha asumido un compromiso de financiamiento por diez años.] Sin embargo, “el DFID no hace de género un aspecto explícito de su programa de asistencia para el desarrollo de Afganistán. Las áreas prioritarias incluyen anti-narcóticos, reforma del sector de seguridad, reconstrucción e iniciativas a favor de los pobres. De la misma manera que otros donantes grandes...el Reino Unido ha hecho contribuciones significativas a fondos multilaterales e iniciativas donde la asignación de financiamiento es determinada por la institución multilateral (es decir, el Banco Mundial o las Naciones Unidas) y no por el país donante; está priorizando la asistencia bilateral directa al gobierno (80%).

La asistencia para el desarrollo ha beneficiado a mujeres a través de varios programas (aulas, desactivación de minas antipersonales). Sin embargo, justo en un momento cuando muchos donantes nacionales como financiadores privados están empezando a reducir el financiamiento a programas para mujeres o reduciendo operaciones a favor de la asistencia bilateral directa, hay cada vez menos fuentes de fondos disponibles para trabajar sobre derechos de la mujer específicamente. Esto es inoportuno...”

La revisión parcial además señala que las organizaciones de mujeres suelen ser nuevas y relativamente débiles y necesitan asistencia para construir y desarrollar sus propias capacidades para usar sus fondos de la mejor manera. El dinero abunda en el post-conflicto pero luego suele terminarse abruptamente, dejando a las organizaciones débiles tratando de defender y promover los derechos de la mujer. Esto es especialmente difícil en el contexto de Afganistán.

En Latinoamérica, mientras que Bolivia y Nicaragua tienen PERPs y Nicaragua es receptor de ADP para el trabajo en reducción de la pobreza, el rasgo abrumador del contexto de los donantes es la realidad de que un número importante de donantes está yéndose de estos países en tanto el foco de atención cambia cada vez más hacia África (y hasta cierto punto también hacia Asia en el contexto de las prioridades de reducción de la pobreza). Tres de las cinco OSCs en Latinoamérica que respondieron el cuestionario, dijeron que su financiamiento se había reducido (Bolivia era la excepción debido a temas de pobreza) y la pérdida general de financiamiento de los donantes era un tema de gran preocupación.

---

<sup>71</sup> L. Oates, Women’s empowerment programme en Afganistán, para WOMANKIND Worldwide, Agosto 2007. [www.womankind.org.uk](http://www.womankind.org.uk)



Cuatro de los cinco entrevistados en Latinoamérica dependen del financiamiento de donantes, y la otra organización obtiene ingresos adicionales significativos de la consultoría. Las organizaciones bolivianas obtienen sus ingresos de la combinación de fuentes bilaterales y de ONGs internacionales; las dos organizaciones nicaragüenses sólo de ONGs internacionales, aunque recientemente se ha introducido un nuevo mecanismo de financiamiento compartido en el país. Dos de las tres organizaciones bolivianas han experimentado un *aumento* en su financiamiento desde el 2000, mientras que las dos organizaciones nicaragüenses han experimentado un significativo descenso.

Las organizaciones bolivianas que experimentaron un aumento en el financiamiento citaron los siguientes factores:

*La prioridad en alcanzar los ODMs y reducir la pobreza...[ha] traído la igualdad de género y los derechos de la mujer a un primer plano, fortaleciendo los grupos de mujeres de base y los comités institucionales. (Bolivia)*

*Porque los donantes están enfocados en igualdad de género. (Bolivia)*

La organización boliviana que ha experimentado una disminución en su financiamiento citó un cambio en el interés de los donantes que se alejan de los programas de apoyo al derecho de la mujer a la salud.

En Nicaragua los entrevistados dijeron que su financiamiento para el trabajo en igualdad de género ha decrecido debido a diferentes razones:

*(Es) más difícil, parece que no todo el mundo valora la importancia de trabajar con las mujeres para lograr cambios. Las mujeres están siendo atacadas física y sexualmente, hay extrema pobreza e incluso la Constitución dice que las mujeres deben tener acceso a la justicia pero hay una ausencia de justicia institucional para las mujeres. (Nicaragua)*

*[A las ONGs internacionales] les gusta la incidencia, los derechos, la participación, el ambiente, la seguridad alimentaria, la violencia contra la mujer, el género, pero consideran género como un tema transversal y ello es realmente limitante porque no puede tener el impacto deseado en la posición y condición de la mujer. La cantidad de dinero para trabajar en temas estratégicos con mujeres ha decrecido. (Nicaragua)*

*No (es) fácil porque lo que necesitamos son compromisos a mediano plazo no a corto plazo, esto es muy difícil para algunos donantes. (Nicaragua)*

Al preguntárseles sobre cambios recientes que ellos han observado en los tipos de actividades de igualdad de género que los donantes desean financiar, o en la manera que los donantes están financiando OSCs, todos los entrevistados estuvieron concientes de los aspectos del nuevo escenario para la ayuda:

*El cambio está sucediendo por la necesidad de países como Bolivia de obedecer la reducción de la deuda externa como parte del HIPC, y se da*

*prioridad a la reducción de la pobreza con la anuencia de la sociedad civil. (Bolivia)*

*Dado el contexto boliviano, hay un real interés y prioridad por trabajar con movimientos y organizaciones sociales, pero también un fuerte enfoque centrado en alcanzar los ODMs. (Bolivia)*

*He observado que mucha gente que da dinero está hablando acerca de incidencia y eso es importante pero lo que realmente se necesita es crédito, mejores empleos, medidas concretas cuando se trata de salud y educación. (Nicaragua)*

El impacto del nuevo escenario para la ayuda en las organizaciones nicaragüenses en nuestra muestra, es percibido como el alejamiento de los donantes de sus países por otros países seleccionados para incrementar el apoyo a fin de que alcancen las metas de reducción de la pobreza de los ODMs. Esto elimina la mayor parte de financiamiento bilateral, pero también reduce el financiamiento disponible para las ONGs internacionales del Reino Unido en esta muestra, limitando de ese modo su capacidad de apoyar contrapartes en Nicaragua:

*Estoy conciente de que las estrategias para la asistencia internacional han cambiado y que los fondos han sido redirigidos a otros países que son ahora favoritos del mes. (Nicaragua)*

*La pobreza que sufren algunos países ha forzado a algunos gobiernos donantes a priorizar determinados países, además están brindando asistencia para guerras/conflictos y desastres naturales. (Nicaragua)*

#### **4.4 Financiamiento de los gobiernos**

Ningún entrevistado en África recibe aún financiamiento de su gobierno y todos tienen inquietudes acerca de las consecuencias de acceder al financiamiento de esta manera. Hubo preocupaciones de que ello comprometería su independencia, algo que fue planteado en la Revisión del DFID para la Casa de los Comunes sobre los enfoques del DFID en el trabajo con OSCs:

*Este es un tema muy difícil especialmente con la situación política actual en Uganda. La independencia de las OSCs es constantemente desafiada por el gobierno. Sería difícil para una organización recibir financiamiento de fuentes del gobierno y seguir siendo capaz de estar sólidamente politizada al incidir en el cambio dentro de las políticas del gobierno. (Uganda)*

*En teoría es posible para las OSCs recibir dinero del gobierno para desafiar al gobierno sobre temas de igualdad de género. Sin embargo, las OSCs tienen que formar un grupo formidable y tener una sola voz. Si lo hacen individualmente no tendrán éxito. (Ghana)*

Dejando de lado la posible reacción del gobierno, los entrevistados vieron problemas adicionales. En primer lugar, existe el problema obvio de no querer

morder la mano de quien te da de comer. Cuando las OSCs son completamente dependientes del financiamiento para su subsistencia, es probable que algunas -exceptuando a las principales- pongan concientemente en peligro eso. En segundo lugar, existe el peligro de que las OSCs sean captadas, o sean vistas como captadas para propósitos políticos:

*Hay tal politización de los temas en Ghana que las OSCs que reciben financiamiento del gobierno para trabajar en igualdad de género y empoderamiento de la mujer corren el riesgo de ser calificadas como pertenecientes al partido de gobierno. (Ghana)*

Estas inquietudes son importantes porque bajo los nuevos mecanismos de asistencia, se espera que las ONGs cada vez más accedan a financiamiento de los gobiernos locales o nacionales, y que trabajen para alcanzar los planes nacionales de pobreza.

En Asia, dos entrevistados de Bangladesh, dos de Nepal y dos de India habían recibido financiamiento del gobierno para su trabajo en género. Ambas organizaciones indias reciben financiamiento del gobierno de India para construir capacidades relativas a género del personal del gobierno, y en ambos casos, el financiamiento está aumentando. Sin embargo, en India el financiamiento a nivel local ha estado disponible para ONGs desde la independencia y el involucramiento de ONGs en el desarrollo nacional recibió estatus formal en el Séptimo Plan Nacional. India es el único país en esta muestra donde el financiamiento del gobierno parece brindar una alternativa viable a los fondos de donantes para las OSCs que trabajan temas de género:

*Hemos obtenido financiamiento del gobierno para proyectos desde que comenzamos nuestro trabajo, por ejemplo para la capacitación en género del personal del gobierno, elaboración de materiales de capacitación y difusión en género (afiches, libros, películas). Continuamos teniendo el apoyo de los donantes que nos iniciaron en este camino, pero como el monto de los fondos ha disminuido, hemos ampliado la base de nuestro financiamiento y tratamos de acceder a fondos del gobierno en gran medida. (India)*

Uno de los entrevistados indios notó que en ese contexto:

*Se puede desafiar al gobierno hasta cierto punto, la forma de cuestionar y disentir de manera atractiva existe pero el contenido es incorporado aleatoriamente de cualquier manera significativa. (India)*

Esto contrasta con una opinión expresada en Bangladesh de que “es peligroso desafiar al gobierno Bangladeshi”.

Ninguna de las organizaciones de Latinoamérica que participaron en esta encuesta había recibido financiamiento del gobierno para actividades relativas a género, a pesar de que hay financiamiento disponible del gobierno para actividades de las OSCs en Bolivia, a través de acuerdos bilaterales. No hay financiamiento gubernamental para OSCs que trabajan en actividades de igualdad de género en Nicaragua, e incluso las unidades del gobierno que

trabajan en género no tienen presupuesto. Hay algunos fondos del gobierno para OSCs pero “las OSCs que están políticamente involucradas con el partido toman ventaja de estos fondos y los usan para política”.

Al preguntárseles si recibir financiamiento de su gobierno comprometería su capacidad de desafiar las políticas del propio gobierno, todas sintieron que sí la comprometería:

*No es posible desafiar al gobierno si recibimos financiamiento de él. (Bolivia)*

*El gobierno no da nada para trabajar en género porque ven la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como una amenaza y no como un derecho. Particularmente para nosotros nunca ha sido posible porque por muchos años hemos tenido una postura crítica respecto a esta retórica. (Nicaragua)*

#### **4.5 Comentarios finales**

La información recogida es variada. Esto no es sorprendente dada la diversidad de contextos, ONGs y donantes involucrados en esta investigación. Los cuestionarios escritos demostraron ser una manera desafiante de obtener información adecuada y de entender cada país y cada contexto de los donantes, y muchas respuestas fueron dadas en contextos de múltiples tipos de financiamiento de los donantes. Sin embargo, sí emergieron algunos temas evidentes y las citas son esclarecedoras, mostrando cómo las ONGs que trabajan en igualdad de género interactúan con las actuales tendencias de financiamiento. Ellas han brindado una fuente muy rica de experiencia de primera mano.

Algunos de los temas clave que han surgido incluyen la falta de entendimiento que muchas ONGs tienen acerca del amplio contexto de la ayuda y de los cambios de las estructuras de financiamiento de los donantes; la falta de atención que aparentemente los donantes están prestando a monitorear y entender el impacto que los cambios de sus enfoques está teniendo en las ONGs en cada país; el miedo o la realidad de ser marginados por los nuevos mecanismos de financiamiento; y la evidente falta de atención a la igualdad de género y empoderamiento de la mujer en muchos de los actuales mecanismos de asistencia. Mientras que los donantes hablan sobre género a nivel de políticas o trabajo de lobby en algunos países, actualmente las modalidades clave de ayuda no priorizan o no abordan realmente las necesidades de aquellas organizaciones y movimientos sociales que trabajan para erradicar las desigualdades de género. De hecho, hay muchos signos preocupantes de que los aspectos de las nuevas modalidades de ayuda están marginando y excluyendo más a las organizaciones comprometidas con el empoderamiento y los derechos de las mujeres del acceso a financiamiento confiable y a largo plazo.

## Capítulo 5: Hallazgos de la investigación sobre actividades influyentes que están llevando a cabo actualmente las OCSs en los nuevos contextos para la ayuda

Este capítulo explora cuán lejos sintieron las OSCs/ONGs que fueron capaces de llevar a cabo y/o incrementar su trabajo de lobby e incidencia, a nombre de la igualdad de género y los derechos de la mujer. Se preguntó a los entrevistados si las nuevas estructuras de financiamiento les permitían realizar más o menos trabajo de incidencia con sus gobiernos y con donantes. Las respuestas variaron entre continentes pero en general las OSCs se sintieron más positivas acerca de estos temas que respecto de los nuevos contextos de financiamiento. Ellas sintieron que en general las políticas de los donantes les habían permitido continuar y en algunos casos aumentar su política y lobby con los gobiernos, aunque no con los donantes en sí. Esto es algo que las nuevas modalidades de ayuda están especialmente diseñadas a promover, esperando que las ONGs/OSCs se conviertan cada vez más en vigilantes de sus gobiernos, se involucren en el planeamiento a través de PERPs y monitoreen el gasto presupuestal para asegurar la rendición de cuentas del gobierno hacia sus ciudadanos.

La mayor preocupación para algunos, de acuerdo a las respuestas a las primeras preguntas, era que este importante trabajo estaba siendo priorizado y promovido sobre las muchas otras áreas de trabajo esenciales para promover la confianza de la mujer, sus habilidades y derechos. El trabajo en políticas no debe ser promovido en detrimento del financiamiento y las habilidades que apoyan la prestación de servicios, el trabajo de desarrollo de la comunidad y el trabajo que permite a la mujer construir su propia confianza y opinar en el hogar, en la comunidad y en el país.

### 5.1 Influenciando a los gobiernos

#### África

Once de los trece entrevistados en África están activamente involucrados en incidencia a nivel nacional para influenciar las políticas del gobierno en temas de género. Diez de estas organizaciones sintieron que las oportunidades para influenciar la política del gobierno habían *incrementado* desde el 2000. La organización que sintió que no había un cambio real expresó frustración respecto de la limitada voluntad del gobierno para *implementar* cambios, a pesar del incremento de oportunidades para ejercer influencia.

Al menos 9 de las 11 organizaciones involucradas en políticas de incidencia a nivel nacional han estado involucradas en brindar análisis de género e información de género en el PERP, un proceso integral al nuevo escenario para la ayuda. Todas las 11 organizaciones están también involucradas en campañas nacionales y en incidencia en aspectos clave de la legislación y políticas en sus respectivos países, por ejemplo introduciendo información en las políticas y planes nacionales de género; elaborando informes en la sombra sobre la CEDAW y la Plataforma de Acción de Beijing; incidiendo en el acceso de las niñas a la educación y el abuso sexual contra niñas en los colegios; promoviendo a las mujeres en el parlamento y en los gobiernos locales;

demandando que las mujeres tengan derecho a la propiedad; y participando en coaliciones nacionales de incidencia en violencia doméstica. Es importante notar, sin embargo, que cuando se les preguntó acerca de poner en práctica las políticas, los entrevistados hablaron del verdadero reto para la sociedad civil y los gobiernos, con evidencia -en la mayoría de países- que muestra que las buenas políticas y leyes sobre igualdad de género normalmente no se traducen fácilmente en cambios, especialmente para las mujeres pobres y de zonas rurales.

Los entrevistados enumeraron nuevas oportunidades para influenciar las políticas de gobierno en África; éstas son, en cada país, una combinación de aspectos del nuevo escenario para la ayuda, la legislación nacional y el cambio de políticas. Contribuir con el PERP, elaborar proyectos de ley sobre violencia doméstica, y apoyar la descentralización fueron repetidamente mencionados y es claro que bastante trabajo está siendo llevado a cabo por estas OSCs. Se indicaron las siguientes áreas de trabajo:

- Revisión del Código Penal (Etiopía)
- Elaboración del proyecto de la Ley de Aborto (Etiopía)
- PERP (Etiopía)
- Coalición sobre la Ley de Violencia Doméstica (Ghana)
- Descentralización de gobernabilidad local (Ghana)
- Reconocimiento por parte del Ministerio de la Mujer y de la Niñez de la importancia de las OSCs, invitándolas a participar en reuniones para contribuir con sus informes y para compartir información (Ghana)
- La iniciativa HIPC y las subsecuentes elaboraciones de los PERP (Ghana)
- La necesidad de que los gobiernos rindan cuentas respecto a convenciones internacionales, por ejemplo la CEDAW (Ghana)
- Participación en el diseño de la fase 2 del PERP-PARPA 11 (Mozambique)
- Descentralización (Mozambique)
- El estudio sobre Violencia contra la Mujer resultó en la elaboración del proyecto de ley sobre Violencia Doméstica, el primero en su clase (Uganda)
- Contribución al Plan de Acción y Política Nacional de Género (Zambia)
- Contribución al PERP y al Quinto Plan de Desarrollo Económico (Zambia)
- Reforma constitucional (Zambia)
- Formación del Foro de Género (Zambia)

Uno de los entrevistados de Ghana describió con cierto detalle el involucramiento de las OSCs en los aspectos de género durante la elaboración de las políticas del gobierno, y mientras que estos procesos parecen estar bien establecidos en Ghana, este enfoque puede ser perfectamente válido para los otros países africanos en la muestra:

*Cuando la Comisión Nacional de Planeamiento para el Desarrollo está preparando los planes de desarrollo del país invita a las OSCs que trabajan en "igualdad de género" a presentar sus propuestas. Los procesos del GPRS*

*[PERP] son un ejemplo de ello. Durante el desarrollo del GPRS II, se invitó a los grupos de género a diferentes reuniones así como a participar en los grupos de trabajo técnico para asegurar que la igualdad de género estaba siendo adecuadamente cubierta. En diciembre de 2006, la Comisión también invitó a las OSCs mediante circulares mientras preparaba el plan de desarrollo a largo plazo de Ghana. [Hemos] enviado un memorando. En setiembre de 2006, el Ministerio de Finanzas invitó mediante circulares a las OSCs cuando estaba preparando el presupuesto del 2007. [Nosotros] enviamos un comunicado desde un taller. El parlamento y otras entidades estatales también involucran a las OSCs. Ahora el tema fundamental es a) cuántos grupos de género toman ventaja de estas oportunidades y b) cuántas de las inquietudes son tomadas en cuentas por estas entidades estatales. Obviamente, el GPRS II no incorporó todo lo que queríamos sobre derechos de la mujer (Ghana)*

Al preguntárseles por qué estas oportunidades han aumentado en África en los últimos años, los entrevistados resaltaron el creciente reconocimiento del rol que la sociedad civil puede jugar en el planeamiento de estos procesos, que constituye un aspecto clave del nuevo escenario para la ayuda, el mayor énfasis en igualdad de género por parte de algunos donantes y la creciente fuerza de las OSCs:

*El reconocimiento por parte de los gobiernos de la participación de las OSCs como un componente necesario en los esfuerzos de reducción de la pobreza. (Etiopía)*

*Debido a la política de inclusión y participación a favor de los pobres, también por el mayor reconocimiento que se requiere para que todos nuestros esfuerzos alcancen los objetivos de desarrollo del gobierno en una democracia. (Ghana)*

*Ha habido cierto reconocimiento por parte del gobierno del rol que la sociedad civil está jugando. (Zambia)*

*Demanda por parte de los donantes, demanda por parte de las mujeres de los problemas que deben ser abordados, mayor trabajo en redes por parte del movimiento de mujeres, y el deterioro de las condiciones socio-económicas para las mujeres. (Ghana)*

*El énfasis dado por los ODMs al empoderamiento de la mujer y al acceso a servicios básicos. (Etiopía)*

El cuestionario pedía a los entrevistados que dieran ejemplos del *impacto* (ya sea grande o pequeño) que las campañas y el trabajo de incidencia de las OSCs habían tenido, en los últimos 5 ó 6 años, en las políticas y estrategias del gobierno, y en la implementación de políticas con relación a la promoción de la igualdad de género. Los entrevistados de todos los países africanos en la muestra citaron ejemplos tangibles:

- Ley de Familia revisada sobre igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los contratos matrimoniales (Etiopía)

- Plan de Nacional de Acción en Igualdad de Género incorporada como parte integral del PERP (PASDEP) (Etiopía)
- Inclusión de la mutilación genital femenina, violación y violencia doméstica como delitos en la revisión del Código Penal (Etiopía)
- Ley de Violencia Doméstica (Ghana)
- Atención a género en el GPRS 11 (Ghana)
- Derecho de familia para proteger los derechos de propiedad de las mujeres (Mozambique)
- La Comisión de Reforma Legal ha sido muy activa en elaborar nuevos proyectos de ley a favor de la mujer sobre temas de VCM en consulta con OSCs (Uganda)
- Aprobación de la Política Nacional de Género por el gobierno (Zambia)
- Poca mejora en el nombramiento de mujeres como ministras y parlamentarias (Zambia)
- El gobierno ha introducido la Unidad de Apoyo a las Víctimas bajo el Servicio de Política de Zambia para víctimas de violencia doméstica (Zambia)
- Política sobre educación de las niñas, se permite a las niñas embarazadas volver al colegio después de haber dado a luz (Zambia)

Sin embargo, a pesar de que las oportunidades de incidencia están aumentando y ha habido algunos beneficios tangibles y éxitos como resultado de la labor de incidencia de las OSCs, casi todos los entrevistados resaltaron las dificultades y frustraciones que aún se mantienen. Varios notaron las frustraciones del propio proceso de influencia en políticas. En Etiopía, donde el nuevo escenario para la ayuda está menos establecido, las OSCs expresaron frustración de que no todavía no hay un marco claro o foro de diálogo para lograr la asociación y cooperación entre las OSCs y el gobierno. Otras resaltaron el hecho de que el progreso es lento o no existente, con el gobierno avanzando a rastras y no involucrándose verdaderamente en los temas:

*Mientras hacíamos lobby para el PERP, hicimos un trabajo bastante exhaustivo para ayudar al gobierno a entender lo que necesitábamos que integrara género en la política, empezando por brindar evidencia sobre la importancia de hacer el análisis de género de la pobreza. Luego acordamos una definición de pobreza que debía ser la base para cualquier planeamiento posterior y para la definición de estrategias. En la práctica, muchas veces tuvimos que volver y rehacer el trabajo porque los documentos estaban fuera de contexto. A mi parecer bastante personal técnico a nivel ministerial no son concientes de los temas de género y no hacen un esfuerzo por entender y cambiar las cosas. La lección es que en los temas de Derechos de la Mujer, algo que se alcanza hoy puede perderse mañana. Hay necesidad de un adecuado monitoreo. (Mozambique)*

Se mencionó una verdadera falta de voluntad política y/o falta de capacidad de los gobiernos para implementar políticas de género en el contexto de cada país, y algunos resaltaron la limitada capacidad de las OSCs así como del gobierno como verdaderas restricciones para el cambio:



*En los casos en que el gobierno se ha comprometido por sí solo con políticas de género, es la domesticación e implementación de tales derechos y políticas lo que hace falta. (Zambia)*

*La implementación es aún un tema crucial. Los esquemas de monitoreo son muy importantes pero por el momento no existen o no son efectivos. (Mozambique)*

*A pesar de que el Ministerio de la Mujer y la Niñez (MOWAC) tiene un programa estratégico integral de tres años, y que también tiene una relación de actividades estipuladas en el GPRS, todavía no se ha iniciado un trabajo serio en política GE. Todavía hay fragmentación de actividades por parte de muchos grupos de género, el propio Ministerio enfrenta desafíos en términos de finanzas, soporte material y humano para su trabajo. El MOWAC no ha sido capaz de organizar una plataforma efectiva que involucre a las organizaciones de la sociedad civil para lograr que su programa estratégico progrese. El resultado es que ningún grupo de género en Ghana toma muy en serio monitorear el cumplimiento por parte del MOWAC de los compromisos internacionales sobre derechos de la mujer que establecen la CEDAW, el BPfA, los ODMs, etc. Y cuando se debe presentar un informe, se ordena rápidamente una amalgama de información para cumplir con los requisitos de la presentación del informe. (Ghana)*

Algunos entrevistados resaltaron a nivel individual otras dificultades como la percepción del gobierno sobre una OCS en particular como “oposición”, y por ende limitando por completo cualquier influencia que ella pudiera tener. Hay muchas maneras en que los problemas a nivel nacional y local, y las campañas y lobby respecto a ellos puedan quedar rápidamente enredados en políticas partidarias y corrupción.

## **Asia**

Diez de los doce entrevistados de Asia están involucrados en actividades para influenciar en el gobierno, y nueve de ellos consideran que las oportunidades han aumentado en los últimos años. Seis están involucrados en campañas e incidencia para influenciar legislación y políticas nacionales.

Sus actividades y oportunidades incluyen:

- Política Gubernamental en Género (Bangladesh)
- Política gubernamental sobre el cuidado de los niños en el lugar de trabajo (Bangladesh)
- Política de incidencia en violencia doméstica, en políticas de pobreza en la medida que afecta a las mujeres en el sector informal, y en la seguridad de las mujeres en espacios públicos (India)
- Participación en el desarrollo de la nueva Constitución (Nepal)
- Participación en la formulación de la Política de Resguardo para las mujeres (Nepal)
- Asistencia en la elaboración del proyecto del Acta de Igualdad de Género; el Acta de Ciudadanía y el proyecto de la ley sobre Violencia Doméstica y Hostigamiento Sexual (Nepal)

Es notable que, en contraste con las respuestas africanas, ningún entrevistado mencionó la participación en el desarrollo de los PERPs, e incluso todos los entrevistados del mismo país parecían estar involucrados en actividades de incidencia muy distintas.

Cinco están activamente involucrados en actividades para influenciar al gobierno local en temas de género. Dos organizaciones en Bangladesh y una en India están involucradas en la construcción de capacidades de mujeres elegidas para el gobierno local. Una organización en Bangladesh ha organizado un taller con funcionarios a nivel distrital para influenciarlos a desarrollar una política de género y a asignar un presupuesto para actividades relacionadas a género a nivel de barrios, y otra está involucrada en actividades de incidencia más extensas con el gobierno local.

Los factores que influyen en sus oportunidades de influenciar al gobierno tanto a nivel nacional como local son, de acuerdo a la mayoría de los entrevistados que expresaron una opinión, las políticas de género de las organizaciones donantes y, hasta cierto punto, las políticas de género de sus propios gobiernos:

*Porque todos los donantes y organizaciones de desarrollo así como el propio gobierno (a nivel central) están muy preocupados acerca de los temas de género. (Bangladesh)*

*El gobierno está más abierto a los esfuerzos de construcción de capacidades que pueden realizar las OSCs. (India)*

*La razón para esta condición de los donantes de transversalizar el género e incluir a las mujeres en el gobierno. (Nepal)*

*El consenso abrumador sobre programas de micro crédito propiciados por los donantes ha construido el espacio para el diálogo. (India)*

Sólo un entrevistado en Asia mencionó cualquier aspecto de los nuevos mecanismos de asistencia en sus respuestas. Este entrevistado sintió que las oportunidades para influir en el gobierno se habían reducido debido al marco macro-económico de carácter no negociable promovido por IFIs, el “espacio democrático se ha vuelto más restringido – la elaboración de políticas económicas en particular está comprometida IFIs”.

Algunos mencionaron que si bien los donantes y los gobiernos están –en teoría después de todo- alentando la incidencia y participación de la sociedad civil, el marco macro económico permanece **completamente** no negociable.

*Yo estoy de acuerdo en que estas nuevas políticas han abordado algunos de los problemas de las desigualdades de género en el acceso a la salud, educación y otros servicios, aunque éstas están ampliamente limitadas a nivel de crear conciencia solamente. Como estos fondos no abordan desigualdades estructurales no son suficientes para hacer cambios sostenibles. Por ejemplo,*

*el acceso al cuidado de la salud puede ser sostenible sólo si el sistema de salud es reestructurado e implementado poniendo a las mujeres y a las comunidades marginadas como centro, pero éste no es el caso... yo veo que la mayor parte del dinero de los donantes se gasta en pagar a sus asesores, expertos extranjeros, oficiales nacionales de programa (que reciben por lo menos 10 veces más que los oficiales de sus Programas Gubernamentales) y en reuniones de coordinación. La cantidad de dinero que llega a la comunidad no es suficiente para cambiar la situación. (Nepal)*

*Nosotros vemos las políticas económicas neo-liberales, el debilitamiento de las instituciones de gobernabilidad, la militarización de la sociedad y el resurgimiento de ideologías fundamentalistas relacionadas por su uso de los cuerpos de las mujeres como zonas de disputa e instrumentos para el control ideológico. Juntos estos procesos han conducido a una disminución de los espacios democráticos y a la legitimación de la violencia y subordinación de la mujer. (India)*

El cuestionario pedía a los entrevistados que dieran ejemplos del *impacto* (ya sea grande o pequeño) que las campañas y el trabajo de incidencia de las OSCs habían tenido, en los últimos 5 ó 6 años, en las políticas y estrategias del gobierno, y en la implementación de políticas con relación a temas de igualdad de género. Los entrevistados de todos los países en la muestra citaron ejemplos exitosos, si bien, como en las actividades de incidencia, no había consenso entre los entrevistados del mismo país, excepto con relación a la aprobación de la Ley de Violencia Doméstica en India:

- Aprobación de la Ley de Violencia Doméstica 2005 (India)
- Presencia obligatoria de las mujeres en comités y capacitación (33%) (Nepal)
- Violencia contra la mujer (Bangladesh)
- Involucramiento de las mujeres en las iniciativas empresariales (Bangladesh)
- No influenciaron pero se escucharon las opiniones acerca de la violación de los derechos de la mujer (Bangladesh)
- Uno de los temas centrales del PERP es la igualdad y la equidad de género como tema transversal en cada sector (Bangladesh)
- La Ley de Partidas de Nacimiento (Bangladesh)
- Provisión de estipendios para mujeres estudiantes (Bangladesh)
- Guardería obligatoria para niños en las fábricas textiles (Bangladesh)

Al preguntárseles acerca de las barreras y dificultades para influenciar al gobierno, nuevamente se plantearon los problemas de implementación:

*La pobre gobernabilidad y estructura del Estado es tanta que no importa lo que digamos, la implementación está casi completamente ausente. En los últimos 14 años de mi trabajo no he visto a ningún funcionario del gobierno tomando seriamente los problemas relacionados a la igualdad de género y los derechos de la mujer como su deber y compromiso. (Nepal)*

*A nivel local, el gobierno no demuestra compromiso de acuerdo a la política. (Bangladesh)*

*Incluidas en las política de gobierno pero sin implementación de la misma. (Bangladesh)*

### **Latinoamérica**

Cuatro de cinco entrevistados latinoamericanos sintieron que las oportunidades para influenciar a sus propios gobiernos sobre temas de género han *decrecido* desde el 2000, a pesar de que todos ellos están involucrados en alguna clase de incidencia o actividades de construcción de capacidades a nivel nacional y/o local. El informe positivo era de una organización que brinda servicios de consultoría a la estrategia nacional de salud materna en Bolivia, que busca incluir los derechos de las mujeres indígenas en el proceso. El factor clave que influye en este caso fue el reciente empoderamiento de las mujeres indígenas en el gobierno, debido a la elección del primer presidente indígena en el 2005.

Las otras dos organizaciones bolivianas, mientras que concuerdan que los puestos disponibles para mujeres indígenas en el gobierno brindan algunas oportunidades como lo hacen los procesos de descentralización, sienten que en general las oportunidades para influenciar en el gobierno han decrecido porque “género no es una prioridad en el actual contexto” y hay una “falta de voluntad política de cambiar”. Incluso la organización que brindó una evaluación más positiva sobre las oportunidades a nivel nacional, fue más negativa acerca de las oportunidades a nivel local, hay “mucho resistencia al cambio a nivel de bases y al cambio de poder”.

En Nicaragua, las oportunidades incluso para intentar influenciar al gobierno son altamente restringidas:

*Si bien Nicaragua firmó acuerdos a nivel internacional sobre derechos de la mujer, no hay políticas específicas y la ley de igualdad de oportunidades no se ha aplicado. Creemos que no es un tema de interés o prioridad para el gobierno el mirar los intereses y necesidades de las mujeres. (Nicaragua)*

*A pesar de que hemos sido realmente activas y que hemos hecho tanto, ellos [el gobierno] están completamente sordos cuando se trata de nuestras demandas como mujeres. No hay políticas sobre igualdad de género en ningún nivel del gobierno. Sólo muy pocas municipalidades han podido aprobar políticas que incluyan igualdad de género, pero no tienen recursos para su implementación...Cada día ellas [nuestras oportunidades] decrecen, más y más espacios políticos son cerrados por los partidos políticos. No hay recursos para promover la participación ciudadana en general y menos aún cuando se trata de mujeres o trabajo de empoderamiento de mujeres o igualdad de género. (Nicaragua)*

La incidencia y campañas de las OSCs en los últimos 5-6 años de hecho tuvieron un impacto en las políticas del gobierno en sólo un ejemplo en Bolivia, donde la aprobación de una ley estableciendo una cuota para mujeres en el

parlamento fue vista como exitosa. De otro modo, los entrevistados en Bolivia y Nicaragua vieron éxitos sólo en la organización de las propias mujeres:

*Las políticas del gobierno no han cambiado pero el movimiento de mujeres ha trabajado muy duro cuestionando el poder de la Iglesia Católica particularmente acerca de aborto y corrupción. (Nicaragua)*

A pesar de esta apasionante campaña, al finales del 2006 Nicaragua aprobó una ley prohibiendo el aborto en todos los casos, incluso cuando la salud de la madre está en peligro.

## **5.2 Oportunidades para influenciar las políticas de los donantes extranjeros**

Las respuestas al cuestionario acerca de la influencia en donantes fueron muy variadas en los diferentes entrevistados, y algunos de ellos claramente no tenían experiencia de trabajo en esta área. La experiencia probablemente estaba ligada a una diversidad de factores incluyendo la confianza y capacidad de la OSC por si misma de involucrarse con donantes; la receptividad y apertura de los donantes al diálogo y a escuchar las perspectivas e inquietudes de las OSCs; canales reconocidos para este diálogo; y qué tan enraizados estaban algunos aspectos de los nuevos enfoques de asistencia. En el lado negativo, los entrevistados sintieron que la idea de fondo de dinero común o bilateral ha acabado con cualquier oportunidad que haya podido estar disponible para influenciar directamente y o involucrarse con políticas de donantes extranjeros con relación a género:

*Nuestra experiencia ha sido que la mayoría de donantes no abren canales para influenciar sus propias políticas y prácticas. Ellos hacen públicas sus políticas y las OSCs pueden encajar en ellas o no. (Uganda)*

*No hay foros para plantear opiniones o ningún tipo de diálogo sobre políticas. Hay muchas políticas sucias. Los donantes no han discrepado seriamente como para acudir a las OSCs para que levanten su voz. Los donantes pueden haber hecho más. (Bangladesh)*

*Los donantes dan poco margen a las OSCs para formular sus políticas. (Bangladesh)*

*Hay determinados lineamientos y políticas de donantes que tenemos que seguir. (Nepal)*

*Es muy difícil, sin embargo depende de que tan fuerte sea la OSC. En los últimos años he visto cada vez más que a las agencias donantes no les gusta financiar a aquellas OSCs que desafían sus políticas. (Bangladesh)*

*Es posible para las OSCs desafiar/objetar la política y práctica de los donantes con relación a género, pero el punto de duda es si es que serían capaces de influenciar algún cambio en esa política específica o no. Una cosa es plantear una objeción pero otra es tener la potestad de hacer cambios. Si los donantes*

*como USAID están teniendo políticas conservadoras anti aborto donde no apoyan a ninguna organización que esté involucrada en brindar servicios de aborto, difícilmente podrá hacerse algo para cambiar ese hecho. (India)*

*Puedes opinar si consigues financiamiento pero no tienes respuesta alguna. Por ejemplo USAID no permite a las OSCs expresar sus opiniones acerca del aborto legal. (Bolivia)*

*En teoría puedes comentar pero en la práctica esto no sucede. (Nicaragua)*

Algunos entrevistados se sintieron más positivos y habían tenido mejores experiencias:

*El énfasis dado a rendiciones de cuentas mutuas para el desempeño de la asistencia para el desarrollo, y el rol que se espera que las OSCs jueguen en la medición del desempeño que a su vez les permitirá influenciar las políticas de los donantes. (Etiopía)*

*Al asegurar rendición de cuentas mutua a través de nuestro parlamento, las OSCs deben ser capaces de hacer lobby ante el parlamento para exigir la rendición de cuentas de los donantes por los compromisos asumidos. Las OSCs pueden revisar las políticas de los donantes en igualdad de género y demandar que ellos se comprometan a brindar los fondos necesarios para su implementación. (Ghana)*

### **5.3 ¿Ha habido mejoras en las relaciones de poder de género o en la vida de las mujeres en los últimos tiempos relacionadas con las políticas de los donantes?**

Se pidió a los entrevistados que resumieran sus puntos de vista acerca de si las políticas de los donantes y las estrategias de financiamiento de los últimos 5/6 años habían tenido algún efecto perceptible en la vida de las mujeres y las relaciones de género. Ésta era una zona donde en general las OSCs que respondieron se sintieron más positivas acerca del rol de los donantes en la promoción de la igualdad de género. Mientras tenían experiencias variadas y algunas decepciones considerables acerca de los actuales enfoques de financiamiento de los donantes, varios entrevistados resaltaron notables impactos positivos de algunas estrategias de género clave de los donantes, por ejemplo en África con relación a los ODMs. Dos entrevistados de Bangladesh realzaron los beneficios de la provisión en el PERP para los aspectos de género en salud, educación y gobernabilidad local, y dos más notaron un incremento en la asistencia a la educación de las niñas y profesoras. Un entrevistado de Nepal resaltó la legislación nacional en género, como la promulgación de la Ley de Igualdad de Género, que ellos consideraron que fue alentada y apoyada por los donantes.

Los ODMs y los PERPs son sólo una parte de la actual arquitectura de la ayuda pero son vistos por muchos en la sociedad civil como marcos importantes para la asignación de fondos del gobierno. Se han observado resultados positivos que surgen de su uso:

*En el sector educación, hay un mayor número de niñas en los colegios a través de la introducción del programa de alimentación escolar y la subvención por parte del Ministerio de Educación. (Ghana)*

*Las mujeres son representadas en la política directo desde los consejos de la aldea hasta el nivel nacional. Hay una transversalización de la perspectiva de género en los presupuestos nacional y local porque todas las contrapartes en desarrollo que trabajan de cerca con el gobierno señalan esto como un prerrequisito. Las OSCs están haciendo un trabajo admirable al mantener los temas de igualdad de género y derechos de la mujer como centro de la atención pública, creando conciencia acerca de los derechos de la mujer, monitoreando la implementación por parte del gobierno de estos compromisos y brindando retroalimentación, e incidiendo en la necesidad de que se aprueben y se pongan en práctica políticas género-sensibles. (Uganda)*

*Las políticas en salud, VIH y SIDA han tenido un especial impacto en la prestación [de servicios] de VIH y SIDA. La educación tiene muchas mujeres en el liderazgo y un programa especial para integrar a las niñas en todos los colegios técnicos de niños. (Zambia)*

Los cinco entrevistados en Latinoamérica consideraron que las políticas de los donantes habían tenido por lo menos algún impacto positivo en la vida de las mujeres en los últimos 5/6 años. Se centraron en el apoyo fundamental que brindaron las organizaciones donantes, especialmente las ONGs internacionales, a los derechos de la mujer y a la organización de mujeres. Esto no es parte explícita de la nueva arquitectura de la ayuda, pero es retroalimentación importante sobre el financiamiento de los donantes y su impacto:

*Con el apoyo de los donantes hemos podido promover la igualdad de género y los derechos de la mujer, [el financiamiento de los donantes ha] fortalecido claramente las organizaciones de mujeres, la construcción de capacidades, y la conciencia crítica de las mujeres en los procesos de cambio. (Bolivia)*

*(El financiamiento de los donantes ha alentado) ... a las mujeres a conocer el alcance de sus derechos, la reducción de la mortalidad materna, la reducción del analfabetismo, el ejercicio de las mujeres de sus derechos reproductivos. (Bolivia)*

*Las mujeres están más concientes de sus derechos y están participando más. Son más capaces de hablar. (Nicaragua)*

Sin embargo, varios sintieron que era muy pronto para hacer un juicio acerca del impacto de las nuevas modalidades de ayuda en la vida de las mujeres en su país:

*Las políticas/mecanismos de los donantes están todavía en etapa inicial y aún están considerando la mejor manera de lidiar con sus políticas. (Zambia)*

*Es un poco complicado saber si la asistencia al presupuesto tiene realmente un impacto a nivel de base. (Mozambique)*

Y varios entrevistados, incluyendo aquellos que identificaron efectos positivos, notaron desafíos todavía existentes:

*La transversalización de la perspectiva de género es mayormente retórica, al igual que esto es un prerequisite para los donantes el gobierno tiene sus propias prioridades, por ejemplo los gobiernos locales transversalizan el género para encubrirse y verse bien en el papel pero cuando se trata de implementarlo y reflejar verdaderamente estos problemas no hay un presupuesto directo. (Uganda)*

*La limitada, y en algunas situaciones la carencia de, o la no deseada interferencia de la asistencia de los donantes en el planeamiento e implementación de mecanismos y programas estratégicos a largo plazo tiende a perpetuar las desigualdades de género en el acceso a los recursos. (Ghana)*

#### **5.4 Comentarios finales**

Los problemas que emergen de la investigación con relación a la capacidad de las OSCs/ONGs internacionales para llevar a cabo trabajo de incidencia/lobby con los gobiernos y los donantes y el impacto y el impacto de este trabajo revelan que, aunque las respuestas siguen siendo variadas, las OSCs en general se sintieron mucho más positivas respecto estos temas que con relación al contexto del financiamiento. Al leer las respuestas cuidadosamente, sin embargo, subsisten retos como preguntas acerca de la voluntad política de cambiar e implementar políticas a favor de la igualdad de género y los derechos de la mujer. Analizar las respuestas también hizo que GADN prestara mucha atención a identificar las organizaciones que estaban respondiendo estas preguntas. La mayoría de organizaciones que respondieron positivamente al cambio en el escenario y que comentaron acerca de su capacidad para influenciar al gobierno eran organizaciones grandes con la capacidad de involucrarse a ese nivel. Aquellas que tenían menos experiencia en este trabajo y que carecían de los recursos fueron de lejos mucho más críticas y observaron que los cambios de énfasis hacia un enfoque centrado en la incidencia significaron que sus oportunidades de involucrarse con los donantes y/o los gobiernos se habían reducido.



## **Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones**

GADN inició esta investigación porque sabía que las organizaciones estaban observando cambios en el escenario para la ayuda y percibiendo el impacto que esto estaba teniendo en su trabajo sobre igualdad de género y derechos de la mujer tanto en el Norte como en el Sur en todo el mundo. Lo que nuestra investigación nos ha mostrado es que el impacto no es plenamente entendido, es desigual y varía dependiendo del contexto, el país/región y el tamaño y tipo de organización. Al centrarse en miembros de la red y las organizaciones contraparte y utilizar cuestionarios escritos, que constituye una metodología desafiante para un tema tan complejo, terminamos con una gama muy diversa de respuestas. Sin embargo, emergieron algunos temas bien definidos como se evidencia en los Capítulos 4 y 5 y en las citas. Las voces directas de las organizaciones que trabajan en el Norte y Sur en todo el mundo son un sólido testimonio de la urgencia de las recomendaciones que GADN ha identificado.

En general creemos que es vital que la comunidad internacional renueve su compromiso con los acuerdos y documentos internacionales clave como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Plataforma de Acción de Beijing y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que use un enfoque compartido para implementarlos en lugar de mirar los objetivos y metas del desarrollo por separado de los acuerdos internacionales sobre derechos de la mujer. También hemos identificado dos áreas clave para futuras acciones e investigaciones. La primera es la necesidad de monitorear el nuevo escenario para la ayuda, sus herramientas y el impacto que están teniendo en los actores involucrados y afectados, y por último en lograr la igualdad de género y los derechos de la mujer. La segunda está relacionada con la naturaleza actual del escenario para la ayuda y los llamados a diversificar el actual enfoque de la ayuda, ambos en términos de las actividades/áreas que se están financiando, así como al tipo de organizaciones que están siendo financiadas.

### **En general**

1. Los gobiernos y donantes deben incluir de manera significativa a las OSCs en los debates y desembolso de dinero de la ayuda.
2. Los gobiernos y donantes deben honrar los compromisos internacionales asumidos sobre todo aquellos en materia de desarrollo y derechos de la mujer como el PAB, CEDAW y los ODMs.
3. Los gobiernos y donantes deben comprometer recursos financieros adecuados para implementar los acuerdos arriba mencionados. Los gobiernos también necesitan comprometer recursos financieros para temas de género en documentos como los PERPs.

### **Monitorear**

1. Los donantes, gobiernos y OSCs necesitan seguir la pista cuidadosamente a los fondos que se asignan para apoyar los derechos de las mujeres o para ayudar a las mujeres a salir de la pobreza.

2. Los donantes necesitan monitorear sistemáticamente el impacto de las corrientes, condiciones y mecanismos de financiamiento que han cambiado sobre organizaciones que trabajan por la igualdad de género y los derechos de la mujer.
3. En particular, los gobiernos y los donantes necesitan monitorear el financiamiento disponible para las OSCs por parte de gobiernos y el impacto que tal financiamiento tiene en las organizaciones y el trabajo.
4. Los gobiernos y los donantes necesitan monitorear la *implementación* de los PERPs y ESAs en relación a su impacto en la igualdad de género y los derechos de la mujer.
5. Los MERs (Marcos de Evaluación de Rendimiento) necesitan incorporar género y ser monitoreados.
6. El efecto de la Declaración de Paris y los ADP en temas de desarrollo social y derechos, incluyendo cómo le va a la sociedad civil deben ser evaluados. Es un área donde es evidente la creciente preocupación pero donde la información sobre qué está sucediendo es casi inexistente.

### **Diversificar la asistencia**

1. Los donantes y los gobiernos necesitan asegurar la disposición de fondos especiales para el trabajo en igualdad de género en cada país, para garantizar así que este tema sea abordado y que las organizaciones de mujeres más pequeñas y activistas sean capaces de continuar su trabajo. Ver el financiamiento colectivo en género en Kenia.
2. Los donantes y los gobiernos deberían disponer que las organizaciones de derechos de la mujer cuenten con financiamientos a largo plazo.
3. Los fondos compartidos necesitan integrar género con criterios claros de observancia y monitoreo.
4. Diversificar el financiamiento para asegurar que el actual enfoque centrado en las ONGs como instrumentos de incidencia, no excluya otro trabajo que es importante para los derechos de las mujeres y la igualdad de género como los servicios legales, la construcción de capacidades para que las mujeres participen en el desarrollo, la construcción de confianza, y la prestación directa de servicios para abordar las barreras para el acceso de las mujeres.
5. Los donantes necesitan establecer mecanismos de financiamiento que sean accesibles a un amplio grupo de OSCs, no sólo a la más sólida y más grande.
6. Los Mecanismos Nacionales para el adelanto de la Mujer (MNMs) necesitan los recursos adecuados para permitirles asumir su rol vital de liderar los planes nacionales de igualdad de género.

La red GAD está comprometida a trabajar en sociedad y a compartir y reflejar esto en nuestro propio trabajo así como en el trabajo de otros actores del sector. Estamos comprometidas a abordar estas recomendaciones y a alentar a otras organizaciones, incluyendo gobiernos y donantes a colaborar en esta tarea.

# UK GENDER & DEVELOPMENT NETWORK