

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la agenda internacional del desarrollo: escenario latinoamericano

Marisa Revilla Blanco*

Palabras clave: Participación social y política, desarrollo, sociedad civil, organizaciones, ODM.

Son varias las posibilidades de denominación del espacio de acción colectiva que, desde el título de este artículo, llamaremos *Organizaciones de la Sociedad Civil* (en adelante, OSC). Básicamente, existen tres definiciones alternativas que podría haber usado: *sociedad civil organizada*, *tercer sector* y *organización no gubernamental* (ONG). Como toda elección tiene causas (y consecuencias):

- Frente a la idea de un sujeto colectivo, más o menos unitario y con estrategia, que pudiera derivarse del concepto *sociedad civil organizada*¹, el énfasis lo coloco en *las organizaciones* como pluralidad de sujetos y, por tanto, en su carácter diverso –tanto en objetivos como en formas de organización–.
- Hablaré de OSC en lugar de ONG por ser un concepto más amplio y que abarca una amplia variedad de organizaciones: desde las propias ONG² a centros de estudio e investigación, cooperativas, observatorios, etc.

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociología. Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Entre 2008 y 2012 fue directora del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina. mrevilla@cps.ucm.es

¹ Para un debate sobre el tema, véase: Carmelo García (2012): «La sociedad civil como sujeto político para el desarrollo», en *IX Informe Anual de la Plataforma 2015 y más. Social Watch 2011 Edición Española*. <http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Anuario2011.pdf>

² Las ONG son «organizaciones de la sociedad civil (no vinculadas con el Estado) que carecen de ánimo de lucro, cuentan con una estructura legal y una infraestructura mínima y actúan como intermediarios de los intereses de terceras personas. Quedan por tanto excluidas de esta definición las organizaciones populares, las organizaciones de base y los movimientos sociales, así como los sindicatos y los partidos políticos», Maite Serrano (2002): «Las ONGD en la encrucijada: del Estado de bienestar a la franquicia del Estado», en Marisa Revilla, (edit.), *Las ONG y la política. Detalles de una relación*, Ediciones Istmo, Madrid, 2002, p 67.

- Por último, no utilizaré el concepto de tercer sector porque quiero hacer hincapié más en las capacidades organizativas y políticas de este espacio ante el problema de la agenda internacional del desarrollo que en sus aportaciones a la producción de bienestar social³.

Así, asumo que el término OSC, tal y como lo define el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE:

[...] engloba todas las organizaciones sin ánimo de lucro, distintas del estado, más allá de la familia, en las que las personas se organizan para perseguir intereses comunes en la esfera pública. Entre la variedad de organizaciones que abarca se incluyen organizaciones basadas en la adhesión, las fundadas sobre una causa y las orientadas a la oferta de servicios. Entre ellas encontramos organizaciones comunitarias y asociaciones populares, grupos ambientales, grupos de defensa de los derechos de las mujeres, asociaciones de agricultores, organizaciones de culto, sindicatos, cooperativas, asociaciones profesionales, cámaras de comercio e instituciones de investigación independientes. La definición de las OSC como actores no mercantiles y no gubernamentales destaca su carácter no lucrativo y su dependencia de contribuciones voluntarias y recursos externos. Pero eso no es todo. Es importante entender que las OSC operan sobre la base de valores, creencias y objetivos compartidos con las personas a las que representan o asisten. [...] eso explica la amplia variedad de OSC en función de sus valores, objetivos, actividades y estructura.⁴

En este artículo me centraré en el análisis de ese *sector* de acción⁵ que corresponde

³ «Por ello admitimos con la máxima flexibilidad, bajo la expresión de Tercer Sector, cualquier fórmula de intervención social que libremente aporte bienestar a la sociedad, fijando su interés más que en el beneficio propio, en el interés común». Antonio Gutiérrez Resa (2010): «Importancia estratégica del Tercer Sector», en Antonio Gutiérrez Resa (edit.), *Tercer Sector e intervención social*, UNED Ediciones Académicas, Madrid, 2010, p. 22.

⁴ Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia: *Síntesis de conclusiones y recomendaciones*. Agosto de 2008. Página 9. Se puede consultar en: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/AG-CS-SYNTHESIS-OF-FINDINGS-AND-RECOMMENDATIONS-ENGLISH.PDF>

⁵ Me inspiro para este concepto de *sector* de acción en la clasificación jerárquica que McCarthy y Zald realizaron dentro de la teoría de la movilización de recursos para el análisis de los movimientos sociales. En ella, un movimiento social es una estructura de preferencias sobre el cambio social; una organización de movimiento social (SMO) es la organización que identifica sus fines con las preferencias de cambio de un movimiento social y actúa por conseguir sus fines; una industria de movimiento social (SMI) es la preferencia genérica en la que se incluyen las organizaciones que tienen como fines la línea de preferencias de un movimiento social. Por último, un sector de movimiento social se constituye por todas las industrias de movimiento social –todas las preferencias sobre el cambio– que existen en una sociedad, independientemente del

a las OSC latinoamericanas, su evolución y el papel que juegan en la definición de la agenda internacional del desarrollo desde América Latina. Para ello, me detendré en los siguientes puntos:

1. Los hitos más importantes en la generación de consensos sobre los contenidos de esa agenda de desarrollo en lo que va de siglo y el reconocimiento del papel de las OSC.
2. La situación de América Latina en este contexto.
3. Las OSC latinoamericanas: el ejemplo de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y el Caribe, como red de redes y plataformas y, por tanto, como espacio en el que explorar la evolución y presencia de estas organizaciones.

La agenda internacional del desarrollo: primera década del siglo XXI

«This is not about Aid. It's about Development»

(Ángel Gurría, Secretario General, OCDE.

Discurso inaugural. IV Foro de Alto Nivel Busan 2012)⁶

Los hitos principales que configuran en la actualidad la arquitectura de la agenda internacional del desarrollo son los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM (2000) y el Consenso de Monterrey sobre financiación del desarrollo (2002); además, hay que añadir la agenda específica de la Ayuda al Desarrollo: la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005) y el Programa para la Acción de Accra (2008). El corto periodo de tiempo transcurrido desde el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que tuvo lugar en Busan (Corea del Sur) a finales de noviembre de 2011, y la persistencia y el recrudecimiento de la crisis económica y financiera no permiten una consideración sobre la consistencia de su compromiso con una «Asociación Global para una cooperación al Desarrollo eficaz», pero, desde mi punto de vista, es un avance crucial que, como en cierto modo introdujo el Secretario General de la OCDE en su discurso inaugural, el énfasis en la eficacia se

movimiento social al que se vinculen. McCarthy y Zald (1977), «Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory», *American Journal of Sociology*, 82, nº 6. 1997, pp. 1217-1219.

⁶ Citado por Carlos Cabo, «La Agenda de la eficacia tras el IV Foro de Alto Nivel de Busan: líneas abiertas y círculo cerrado», en *IX Informe Anual de la Plataforma 2015 y más. Social Watch 2011 Edición Española*. <http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Anuario2011.pdf>, 2012, p 85.

traslade de la ayuda al desarrollo.⁷

La ONU fue el núcleo de los dos compromisos centrales que hemos señalado: los ODM –o los ocho objetivos cruciales para erradicar la pobreza extrema, asegurar el acceso universal a la educación y mejorar el acceso a servicios básicos como la sanidad y el agua potable– y el consenso de Monterrey de 2002. El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE ha tenido en esta década la tarea de «proponer principios esenciales para la eficacia de la AOD y conseguir que se adoptaran a escala internacional»⁸. Y con ese objetivo se avanzó en 2001 con la Recomendación del CAD para desligar la AOD en los países menos desarrollados y se continuó posteriormente con la organización de los *Foros de Alto Nivel (FAN) sobre Eficacia de la Ayuda*:

- | | |
|----------------|---|
| I FAN (2002) | Declaración de Roma sobre <i>Armonización</i> –coordinación y simplificación de los procedimientos entre los donantes– |
| II FAN (2005) | <i>Declaración de París</i> –introdujo los cinco principios básicos: apropiación, alienación, armonización, resultados de desarrollo y responsabilidad mutua– |
| III FAN (2008) | <i>Programa para la Acción de Accra</i> –añadió el aumento de la transparencia de la AOD y avanzó en el objetivo de acabar con la ayuda ligada– |
| IV FAN (2011) | <i>Asociación Global</i> de Busan –el desarrollo como objetivo– |

Desde mi punto de vista, lo que mejor resume el proceso de esta década inicial del siglo XXI es que, paradójicamente, la agenda internacional del desarrollo empieza a mostrar una cierta tendencia a concentrarse, por fin, en el desarrollo, porque, hasta ahora, se centraba básicamente en la ayuda al desarrollo. Es un caso claro en el que la parte se toma por el todo: la ayuda como concepto absoluto del desarrollo. Por eso, digo, por fin se coloca la ayuda en su justo e importante lugar: una vía (más) de financiación del desarrollo por la que los países donantes contribuyen al

⁷ No es el objetivo de este artículo proceder al análisis de esta agenda y de su evolución. Menos cuando existen excelentes referencias que ubicarán al lector inmediatamente en estos asuntos. Entre ellas, destaco 2: el trabajo de Carlos Cabo citado en la nota 6 y el trabajo de Nuria Molina, «La eficacia de la ayuda en una encrucijada –y cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden cambiar su destino en Busan–» en Fundación Carolina: *La eficacia de la ayuda y las Organizaciones de la Sociedad Civil: Una mirada al caso latinoamericano*. Avances de Investigación nº 55, 2011, <http://www.fundacioncarolina.es/esES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI55.pdf>

⁸ Nuria Molina, *op.cit.*, p 8.

desarrollo de los países socios –en puro lenguaje Declaración de París–.

Los acuerdos, los consensos y las declaraciones mencionadas constituyen el marco normativo e institucional que tiene plena vigencia en la actualidad en la dinámica de la AOD, construyen lo que se reconoce como la *arquitectura de la ayuda*. Un marco que, como resultado de esos acuerdos, ha ido transformándose y ha requerido la necesaria adaptación de los sistemas de cooperación de los países del Norte y del Sur –donantes y socios, respectivamente–.

Paralelamente, para poder alcanzar los ODM en 2015, Naciones Unidas estableció como objetivo el incremento de la AOD hasta el 0,7% del PIB de los países donantes. Según los datos preliminares ofrecidos por el CAD de la OCDE en abril de 2012, la AOD neta de los miembros del CAD y de la OCDE ha disminuido en 2011, rompiendo así la tendencia creciente de los años anteriores⁹. Si en 2010 la AOD supuso una media del 0,32% del PIB de estos países, en 2011 descendió al 0,31%. El montante total de recursos, según estos datos preliminares, ascendió en 2011 a 133,526 mil millones de dólares (USD). En 2010, la cifra fue de 128,465 mil millones de USD. El descenso de la AOD, más allá de las cifras globales, se explica por la comparación relativa: la AOD de 2011 traducida en dólares de 2010, es decir, descontando la inflación y las fluctuaciones de las tasas de cambio, ascendería a 125 mil millones de USD₂₀₁₀, lo que supondría un descenso del 2,3 en el porcentaje promedio sobre el PIB.

En 2011, según estos mismos datos, los únicos países que mantienen su AOD por encima del 0,7% de su PIB son Suecia, Noruega, Luxemburgo, Dinamarca y Países Bajos –los mismos que en 2010–. Aunque el porcentaje que destinan a AOD los países de la UE-15 supera el promedio de los países de la OCDE –situado en el 0,46% en 2011–, países como Portugal, Grecia o España han reflejado en la AOD su delicada situación financiera.¹⁰ El diagnóstico que Naciones Unidas hacía

⁹<http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/50060310.pdf>. Consultado en agosto de 2012. Estas estadísticas se insertan en la nota de prensa del CAD-OCDE: *Development: Aid to developing countries falls because of global recession*. Se puede descargar en:

<http://www.oecd.org/newsroom/developmentaidtodevelopingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm>

¹⁰En España según los Presupuestos Generales del Estado de 2012 el presupuesto destinado a AOD se reduciría a un 0,26% del PIB, el mismo nivel que en 2004, abandonando el compromiso de avanzar progresivamente hacia el 0,7% y los esfuerzos realizados en años anteriores de aumentar el volumen de recursos destinados a la AOD. De hecho, en 2010, según datos de la OCDE, España ocupó la séptima posición como donante entre los países de la OCDE. Según los datos preliminares de 2012 ya comentados, ocuparía el 16º lugar. No es una cuestión de rankings: es el cumplimiento de compromisos, aunque vista la tónica general, la excepción son los países que los asumen... Para un análisis más detallado de lo ocurrido en el caso español: José Moisés Martín Carretero: *Presupuestos: la cooperación española en default*.

para 2010, se hace así aún más cierto en 2011: «los flujos de ayuda siguen siendo insuficientes y la distribución de la ayuda es procíclica y volátil».¹¹

Dentro de esta arquitectura internacional de la ayuda al desarrollo me parece destacable que la Declaración de París (DP) se limitó a designar a las OSC como posibles participantes en el establecimiento y seguimiento de los programas de desarrollo. A causa de esta ausencia de las OSC como agentes de desarrollo, la DP obtuvo críticas por centrarse en las relaciones entre países donantes y gobiernos socios: « [...] desde la misma entrada en vigencia de la DP, las OSC comenzaron a movilizarse para expresar sus puntos de vista y opiniones reclamando el debido reconocimiento a su rol y contribución para una mayor eficacia del desarrollo. Fue así que, desde el mismo 2005, distintas OSC se involucraron en el monitoreo de ese acuerdo, tanto en lo internacional como en los países en desarrollo, levantando un importante número de temas e incorporando diferentes perspectivas, tratando de asegurar que ese nuevo marco para la eficacia de la ayuda se tradujera en procesos efectivos de desarrollo sobre los que donantes y gobiernos [socios] rindieran cuentas con transparencia».¹²

Es en el Programa de Acción de Accra (2008) donde se reconoce el papel de las OSC como actores del desarrollo por derecho propio; papel que se reafirmó en el IV FAN de Busan. Este reconocimiento no se limita a lo formal, sino que plasma la realidad de la participación de las OSC en los grupos de trabajo y de preparación anteriores a los FAN y en los propios Foros, además de su actividad en el desarrollo.

América Latina en este contexto: cada vez menos «socios», cada vez más «donantes»

Según la última lista de países receptores de AOD del CAD, publicada en noviembre de 2011, América Latina y Caribe, de acuerdo con el PNB per cápita de

<http://economistasfrentealacrisis.wordpress.com/2012/04/03/la-cooperacion-espanola-en-default-economia-politica-de-un-recorte-innecesario/> consultado en agosto de 2012.

¹¹ United Nations: *World Economic Situation and Prospects 2012*, 2012, p 86.

¹² Jorge Balbis «Las Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina ante la agenda internacional de la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo», en Fundación Carolina: *La eficacia de la ayuda y las Organizaciones de la Sociedad Civil: Una mirada al caso latinoamericano*. Avances de Investigación nº 55 (op.cit.), 2011, p 35.

cada país, es una región fundamentalmente de países de renta media¹³: el único país de *renta baja* es Haití. Los países considerados de *renta media-baja* son Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras, Bolivia y Paraguay –y Guyana–. Por su parte, Perú, Ecuador, Colombia y República Dominicana se incorporaron al grupo de países de *renta media-alta* en el que ya figuraban Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México, Panamá, Uruguay y Venezuela –y Dominica, Granada, Jamaica, Montserrat y Suriname–.

En la tabla 1 del Anexo, vemos reflejada esta realidad de la región en la evolución del flujo de AOD del periodo 2004-2010. En América del Sur la tendencia es decreciente, tanto regionalmente, como en la mayoría de los países. Además, la AOD supone en la mayoría de los países de esta subregión un porcentaje mínimo en comparación con su PIB: destacan Guyana y Bolivia como únicos países en ella que superan el 1%, ambos de renta media-baja. Respecto de Norte y Centroamérica, la casi duplicación de los recursos de la AOD entre 2009 y 2010 se explica principalmente por el caso de Haití, que ve multiplicada la AOD en 2010 casi por tres, situación acorde con la grave emergencia humanitaria generada por el devastador terremoto ocurrido en Haití en enero de 2010. Además, Haití es el único país de toda la región, como hemos dicho, de renta baja y, por tanto, prioritario para la AOD.

Este panorama se completa con un dato más, que permite cuestionarse quién financia a quién: durante 2011, los países en desarrollo han transferido a los países desarrollados un volumen neto de recursos financieros que se sitúa en torno a los 827 mil millones de dólares –solo África Sub-Sahariana tiene un saldo a su favor en estos flujos financieros N-S–. En el caso de América Latina y Caribe, el volumen neto de recursos transferidos a los países desarrollados ascendió en 2011, según la misma fuente, a casi 54 mil millones de dólares, es decir, es un volumen de recursos financieros que « [...] permanece alto, en línea con un desempeño comercial regional relativamente estable y una creciente acumulación de reservas en algunos países, como Brasil».¹⁴

De acuerdo con este panorama de predominio de los países de renta media en América Latina y Caribe, y en el marco de la evolución de la arquitectura de la ayuda ya descrita, han aparecido nuevas experiencias en la región, acordes con la diversificación que está sucediendo en el contexto mundial de la AOD. Así, han

¹³ <http://www.oecd.org/investment/aidstatistics/48858205.pdf>

¹⁴ United Nations: *World Economic Situation and Prospects 2012*. 2012, p 74.

aparecido los llamados «donantes emergentes» y de ahí, nuevas modalidades de cooperación –la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular–, especialmente relevantes para América Latina.

En términos de actores, la entrada en la escena de la cooperación para el desarrollo de los donantes emergentes es el cambio más notable. Es un término que engloba una variada tipología de países que comparten la característica de ser países de renta media y que, no pertenecen a la OCDE o que, si pertenecen, no se integran en el CAD. Estos donantes emergentes suelen involucrarse en formas de cooperación Sur-Sur.

Como reconoce el Informe de la Secretaría General Iberoamericana sobre Cooperación Sur-Sur: « [...] existe un consenso general acerca de que el principal valor añadido de la Cooperación Sur-Sur es su aporte al desarrollo y fortalecimiento de capacidades entre socios en una relación horizontal, donde ambas partes se benefician del intercambio. Este desarrollo se realiza tanto a través del intercambio de conocimientos, tecnologías y experiencias como del desarrollo de capacidades, en la medida en que fortalece los recursos humanos, institucionales y los sistemas nacionales de cooperación, incentiva la producción y uso de conocimiento, capacidades y experticia locales; y promueve la sistematización y análisis de experiencias exitosas. En este sentido, se constituye en una modalidad idónea que contribuye a fortalecer la apropiación y liderazgo nacional en los países en desarrollo».¹⁵ La otra modalidad que hemos mencionado es la llamada «cooperación triangular», por la que un donante de AOD utiliza la experiencia o las capacidades de un país en desarrollo para canalizar su ayuda hacia otro país en desarrollo.

En América Latina y Caribe, puede realizarse una clasificación de países en tres grupos, de acuerdo con sus capacidades y modalidades de acción¹⁶:

- El primer grupo lo componen los países que no dependen en absoluto de los flujos de AOD, como se observa en la tabla 1, porque los recursos que reciben como ayuda medidos como porcentaje del PIB se muestran en una cifra cercana a 0¹⁷ (columna ODA/GNI 2010); es decir, Argentina, Brasil, Cuba, Chile y México. Son los países que están ganando notoriedad y presencia en los foros internacionales.

¹⁵ SEGIB, *Informe de la Cooperación Iberoamericana Sur-Sur 2011*. Estudios de la SEGIB n° 6, 2011, p 13. Disponible online: <http://segib.org/news/files/2011/11/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>

¹⁶ Jorge Balbis, *op. cit.*, p 5 y 46.

¹⁷ Aparece como 0 porque su valor se sitúa entre 0,01 y 0,1.

- El segundo grupo está compuesto por los países que, al contrario que el grupo anterior, mantienen altas tasas de dependencia de la AOD y « [...] adolecen de una institucionalidad eficaz para coordinar las acciones de cooperación. [...] estos países han convertido los compromisos de la DP en un referente integral de sus políticas de planeación del desarrollo»¹⁸. Son países como Haití, Nicaragua, Dominica, Guyana, Granada, Honduras o Bolivia.
- El tercer grupo está compuesto por el resto de países, con un mayor peso numérico de los países de renta media-alta; son países que han realizado cambios institucionales y administrativos para la gestión de la AOD y que están empezando a aparecer como oferentes en la Cooperación Sur-Sur.

El Informe de la Cooperación Sur-Sur 2011 de la SEGIB nos ayuda a definir más estos grupos. Del análisis de los datos procedentes de la tabla *Proyectos de la Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral 2010*, se puede deducir lo siguiente¹⁹:

1. Los cinco mayores *oferentes* de proyectos bilaterales en cooperación S-S son, de mayor a menor (entre paréntesis el número de proyectos): Brasil (177), Cuba (139), México (89), Argentina (57) y Chile (26).
2. Los cinco mayores *receptores* de proyectos son: El Salvador (66), Nicaragua (54), Bolivia (51), Colombia (40) y Paraguay (32).
3. Los únicos países que son *exclusivamente receptores* son: Bolivia, El Salvador, Paraguay, Panamá y Uruguay.
4. Todos los países, sin excepción, son receptores de proyectos bilaterales en cooperación S-S.
5. El país que, claramente, emerge en el papel de oferente aun teniendo un peso importante como receptor es Colombia: con 22 proyectos se convierte en el sexto oferente. Por debajo de Colombia, los demás oferentes están por debajo de los 5 proyectos.
6. *Brasil* tiene como principales receptores a El Salvador, Colombia y Paraguay. *Cuba* a Venezuela, Bolivia y Nicaragua. *México* a Nicaragua, Costa Rica y El Salvador. *Argentina* a Paraguay, Cuba y México. *Chile* a Bolivia, Ecuador y Paraguay. *Colombia* a El Salvador, Honduras, Perú y

¹⁸ *Ibidem*, p 45.

¹⁹ SEGIB (2011): *op.cit.* (Matriz II.1. p. 26).

República Dominicana²⁰.

El informe de la SEGIB destaca que la cooperación S-S en América Latina y Caribe está demostrando su potencial en distintas áreas, especialmente, en los procesos de integración regional y en el desarrollo de las zonas fronterizas, reformulando su concepción de zona límite y tendiendo a una concepción de zona para el trabajo conjunto a favor del desarrollo.

En el caso de la cooperación triangular, siguiendo el análisis de este mismo Informe²¹, destacan Brasil y Chile como primeros oferentes en la región, «triangulando», fundamentalmente, con Japón, Alemania y Estados Unidos. Los países que reciben mayor número de proyectos y acciones de esta modalidad de cooperación son Nicaragua y Paraguay. En lo sectorial, destacan los proyectos y acciones orientados a lo social y lo económico. Y dentro de lo social, destacan el área de salud y de políticas sociales –entre ellas, sistemas de protección social y garantía de acceso a la vivienda–.

Hablamos, por tanto, de una alta complejidad y potencialidad de la cooperación en la región, no exenta, por cierto, de problemas. En la mayoría de los casos, los problemas que presentan estas nuevas modalidades de cooperación son los mismos de la cooperación procedente de los países desarrollados: por ejemplo, una cierta tendencia a utilizar veladamente la AOD para promover intereses nacionales o la fragmentación de las intervenciones en el desarrollo. Además, en el caso de la región, está dejando de llegar la AOD y están dejando de ser contados como «países socios». La crisis actual acentúa esta situación, porque la reducción de los recursos de AOD en los donantes más afectados explica que, además, esa ayuda se concentre en los países de renta más baja.

Las OSC latinoamericanas: un mundo de oportunidades

«...la agenda de las OSC latinoamericanas en este escenario es mucho más que un grito desesperado exigiendo a los donantes que regresen y es más amplia que la “agenda de la efectividad”. No se circunscribe a debates técnicos y se ubica más en el campo de debates políticos, por ejemplo, “cómo entender” la cooperación misma, “cómo gobernarla” y “cómo gestionarla” para que sea una palanca efectiva de desarrollo y de democracia». Rubén

²⁰ *Ibidem*, (Gráfico II.1.B. p 34)

²¹ *Ibidem*, Capítulo III.

La situación de las OSC en la región no es ajena a los efectos provocados por este panorama regional, tanto en lo que se refiere a los efectos negativos, como a las oportunidades que se están aprovechando por su parte para avanzar en su papel. Para revisar esta cuestión, me centraré primero en las capacidades de las OSC en América Latina, tomando la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de ALC (a partir de ahora, Mesa de Articulación) como ejemplo de coordinación y, a su vez, de capacidad de movilización de recursos a través de las redes y entidades asociadas. Nos fijaremos también en los procesos en los que están inmersas las OSC a nivel mundial en su relación con el desarrollo. Por último, revisaremos las dificultades y las oportunidades que enfrentan las OSC latinoamericanas.

Un ejemplo latinoamericano: la Mesa de Articulación

La constitución de la Mesa de Articulación es una iniciativa lanzada por ABONG en 1995 y retomada por ALOP en el año 2000. Su Carta de Principios se otorgó en Santiago de Chile, en marzo de 2007. Según su propia presentación, es un espacio de articulación de las ONG de la región que busca la definición de una agenda de respuestas comunes ante los desafíos de ALC, para que las ONG se confronten y dialoguen con otros actores políticos, gubernamentales y no gubernamentales, sociales y académicos.

Su intención no es sustituir procesos regionales y/o sectoriales de coordinación, sino potenciar la coordinación de las OSC latinoamericanas:

El trabajo de las asociaciones y redes regionales que la componen está centrado en la participación ciudadana en las políticas nacionales y regionales, en el desenvolvimiento de las sociedades civiles locales en la búsqueda del desarrollo y en el fortalecimiento de la democracia. La Mesa se plantea como un espacio de articulación que busca contribuir a potenciar las acciones de las asociaciones y redes que la componen. Las características

²² Rubén Fernández «América Latina antes la agenda internacional de desarrollo. Una agenda desde las Organizaciones de la Sociedad Civil latinoamericanas», en Fundación Carolina: *La eficacia de la ayuda y las Organizaciones de la Sociedad Civil: Una mirada al caso latinoamericano*. Avances de Investigación n° 55 (op.cit.), 2011, p 30.

permanentes de este espacio son la diversidad, el intercambio y el apoyo mutuo.²³

Como se puede apreciar en la tabla 2 del anexo, la Mesa de Articulación está compuesta por 7 redes regionales y 11 redes nacionales pertenecientes a otros tantos países. En el primer espacio, las redes regionales incorporan más de 800 entidades. En el segundo espacio, sumando las capacidades de las redes nacionales, se agrupan más de 700 entidades. Por ello, se puede decir que la Mesa de Articulación es probablemente la experiencia de coordinación que más organizaciones agrupa y, por tanto, la que ostenta una mayor capacidad de inclusión de las OSC en ALC.²⁴ En las redes nacionales, se incorporan las coordinaciones nacionales de los países que tienen un mayor papel como *donantes emergentes*: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, con la única excepción de Cuba, que no cuenta con ninguna entidad en la Mesa.

La acción de la Mesa, siguiendo su Carta de Principios, se centra en: la búsqueda de alternativas de desarrollo humano y sustentable, con equidad social y de géneros; la democratización de las instituciones globales del orden internacional; la erradicación de la pobreza y de las desigualdades; la ampliación de la ciudadanía con la participación social en las políticas públicas; la democratización de los medios de comunicación; todo ello, en aras de su principio fundamental: «dar mayor profundidad, alcance, densidad y calidad a las democracias de la región».

Varios procesos de las OSC

De acuerdo con la vocación de incidencia en la esfera internacional, promoviendo las posiciones que constituyen su carta de principios, la Mesa de Articulación y las entidades que la constituyen toman parte en algunos de los principales procesos

²³ Presentación de la Mesa de Articulación en su página web: <http://www.mesadearticulacion.org/que-es-la-mesa>

²⁴ No hablamos de «representatividad» porque la propia Mesa en su Carta de Principios expone que: «Al fortalecer a la MESA como instancia legítima de la Sociedad Civil, no pretendemos la representación de esta última ni la de los movimientos sociales ni la de sus organizaciones, menos aun sustituir la función de los Partidos Políticos. Tampoco buscamos reemplazar las instancias asociativas regionales o nacionales que en el orden temático, territorial o gremial, se han dado las ONG a lo largo de estos años. Nos constituimos más bien en una instancia complementaria que busca sumar y promover las capacidades de las organizaciones de ONG, de facilitación del diálogo, el encuentro, la organización y la relación entre distintas experiencias asociativas de ONG de América Latina y el Caribe que apoyan a la ciudadanía». www.mesadearticulacion.org/carta-de-principios-politicos

que están teniendo lugar a nivel mundial.

En la actualidad, hay tres plataformas internacionales de OSC con trabajo interrelacionado que avanzan algunos de los procesos más importantes de estas entidades: el Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC (Open Forum), Civil Society Voices for Better Aid y la red The Reality of Aid (ROA).

ROA²⁵ es el más antiguo de estos procesos, empezando su trabajo a finales de los años 90 y publicando el primer informe bienal sobre la realidad de la ayuda en el año 2000. Su trabajo se centra en el análisis y el *lobby* de políticas destinadas a la erradicación de la pobreza. En ella se articulan más de 172 entidades de todos los continentes. Por parte de América Latina y Caribe, participan 51 organizaciones, entre ellas, varias redes participantes en la Mesa: ALOP²⁶ –que se constituye en la organización coordinadora del trabajo en la región–, LATINDADD y la CONGCOOP.

Como resultado de la línea de trabajo que dio lugar al Programa de Acción de Accra en el III FAN de 2008, se conformaron dos procesos globales liderados por las OSC. Por un lado, la plataforma de *BetterAid*²⁷ se centra en la cooperación al desarrollo y el seguimiento y cuestionamiento de la agenda de la eficacia de la ayuda. Su trabajo parte en 2007 y comprende más de 700 organizaciones de desarrollo de la sociedad civil. Su principal objetivo consiste en la ampliación de la agenda política del Programa de Acción de Accra para una mayor eficacia del desarrollo y una reforma sustancial de la arquitectura internacional de la ayuda. Para ello, su trabajo se centra en el seguimiento de los acuerdos internacionales de eficacia de la ayuda y en la influencia en los procesos asociados a los FAN.

Por otro lado, de modo independiente, aunque formando parte del mismo proceso, se puso en marcha el Foro para la Eficacia del Desarrollo de las OSC, también llamado *Open Forum*²⁸. El objetivo de este espacio global es la mejora del impacto del trabajo de las OSC en el desarrollo y promover prácticas de las OSC y políticas gubernamentales más favorables para su trabajo y organización. En el Open Forum, ALOP, representando a la Mesa de Articulación y a la región, forma parte del Consorcio del Foro que organiza los trabajos y lleva a cabo las tareas administrativas, económicas y divulgativas. Además de ALOP en nombre de la

²⁵ www.realityofaid.org/

²⁶ ALOP es una de las redes más antiguas de la región y, en la actualidad, es activa, profesional y dinámica.

²⁷ betteraid.org/

²⁸ <http://www.cso-effectiveness.org/pagina-de-inicio,092?lang=es>

Mesa, en el Grupo Facilitador Global²⁹ se integran otras 3 organizaciones de la región: UNITAS de Bolivia –también integrada en la Mesa–, la Coordinación Civil de Nicaragua y la Confederación Sindical de los Trabajadores y las Trabajadoras de las Américas (CSA).

Entre 2009 y 2011 ha tenido lugar un interesante proceso de consulta interna en las OSC de todo el mundo sobre la eficacia del desarrollo de las OSC. A través de este proceso, tal y como se dice en su página web: se ha desarrollado el *Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC* – el cual incluye los *8 Principios de Estambul* y las condiciones indispensables para un *Ambiente Propicio para las OSC* – y además ha lanzado los *Manuales* de Puesta en Práctica y de Promoción para su implementación a nivel nacional por OSC individuales alrededor del mundo. Este proceso ha constituido un diagnóstico inmejorable sobre la situación de las OSC en el mundo: una consulta interna y seminarios nacionales y regionales de debate y análisis de las OSC que permiten tener una base para el trabajo futuro de las organizaciones en la mejora de su eficacia y de la calidad de su trabajo.³⁰

Situación y oportunidades de las OSC latinoamericanas

Como decíamos, los trabajos realizados en las consultas nacionales y la regional sobre la eficacia de la ayuda en las OSC constituyen un rico material para su análisis. Hay cuatro circunstancias, desde mi punto de vista, especialmente relevantes porque afectan a su situación actual y generan retos y oportunidades para su desarrollo.

En primer lugar, se constata la existencia de una diferenciación institucional, un *distinto grado de desarrollo normativo* para las asociaciones según países. Podríamos hablar de tres grupos de países en ALC según el marco legal existente para las asociaciones: 1) Los países con marcos legales que reconocen a las organizaciones y las fomentan. Es el caso de países como Chile, Brasil, Rep. Dominicana y México. 2) Los países que necesitan desarrollar marcos normativos

²⁹ Compuesto por 29 organizaciones propuestas por los representantes de más de 70 plataformas y redes de OSC de todo el mundo.

³⁰ Recomiendo dos documentos que me parecen clave. A nivel mundial, *Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC (Consenso de Siam Riep)*, consulta en <http://www.cso-effectiveness.org/MarcoInternacional>. Para el estudio de las OSC latinoamericanas, ALOP, Mesa de Articulación, Coordinación Civil y UNITAS (2010): *Consultas nacionales a OSC. América Latina y Caribe. Síntesis de Conclusiones y Debates*. Disponible en: http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/consultas_nacionales_osc_espanol.pdf

para las OSC, tanto para su reconocimiento, como para otros aspectos como el régimen fiscal o la legislación laboral. En este caso se encuentran países como Uruguay, Argentina o Bolivia. 3) Por último, existe un grupo de países con normativas desfavorables y que limitan la acción de las OSC y que están dificultando su financiación, por ejemplo, Venezuela o Nicaragua.³¹

En segundo lugar, existen relaciones difíciles con los gobiernos de la región y la tendencia ideológica del gobierno no parece una variable independiente: «Hay matices en cada país, pero las *tensiones entre gobiernos y sociedad civil* son generalizadas y de conjunto, podría afirmarse que la situación de las OSC en Latinoamérica es de alta vulnerabilidad».³² Como plantea Jorge Balbis: «Lo novedoso es que esta situación ya no es exclusiva con los gobiernos de derecha, sino que también se ha manifestado en los llamados gobiernos progresistas, los que, no necesariamente desarrollan relaciones más fluidas con las OSC».³³

En tercer lugar, existen dificultades económicas por la *disminución de recursos procedentes de la cooperación* para ALC y, además, cada vez se oponen mayores obstáculos para que esos recursos se destinen a gastos administrativos y de funcionamiento de las organizaciones. Las deficiencias en los marcos normativos, mencionadas en primer lugar, conllevan que tampoco existan marcos de incentivos fiscales para la contribución a organizaciones no lucrativas o de interés común y tampoco, por supuesto, que haya vías de financiación pública de este tipo de entidades.

Por último, respecto de la propia composición de las OSC, destaca la mayor presencia en los debates en torno al desarrollo y a la ayuda, *fundamentalmente de ONG*, (ONG D), con la práctica ausencia de otras OSC, con la excepción de algunos grupos feministas y de organizaciones sindicales.³⁴ De hecho, en la *Memoria de Síntesis del Proceso de Talleres Nacionales y Taller Regional sobre OSC y cooperación al desarrollo. Rumbo a Busan*³⁵, se hace llegar a «la academia» un mensaje sobre la pertinencia de que se considere a sí misma «sociedad civil» y que, consecuentemente, se alíen con el resto de las OSC.

En este ambiente han venido desarrollando las OSC latinoamericanas una

³¹ Informe preliminar. Consulta regional sobre las OSC como actoras del desarrollo. Taller Regional Bogotá, abril de 2011, p 5. Disponible en: <http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/informefinal-resumen.pdf>

³² ALOP, *Mesa de Articulación, Coordinación Civil y UNITAS (2010): op.cit.*, p 11.

³³ Jorge Balbis, *op.cit.*, 2011 p 47.

³⁴ *Ibidem*, p 55.

³⁵ <http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/memoriatallermex-sep2011.pdf>

importante labor en las últimas décadas. Son, por supuesto, agentes de desarrollo: reclaman derechos, exigen calidad y cobertura adecuada de los servicios, complementan la acción del Estado en algunas de sus actuaciones, y se convierten en sí mismas, en muchas ocasiones, en innovación social. Y además, tienen voz en las instancias internacionales y en los foros en los que se debate sobre el desarrollo y la sociedad civil. En la misma medida que es necesario abogar por la existencia de canales formales de financiación –pública y privada– de las OSC, las propias organizaciones abogan por generar una mayor rendición de cuentas por su parte, lo que derivaría en ejercicios más transparentes. Además, si se avanza en las nuevas modalidades de cooperación, los gobiernos, tanto de los países oferentes como de los receptores en ALC, pueden encontrar en las OSC la interlocución con entidades que tienen larga experiencia en la cooperación y en el desarrollo.

Por todo ello, yo he dedicado este artículo a las *oportunidades* que las OSC han creado con su trabajo. He querido así contribuir al conocimiento de sus capacidades y potencialidades.

Si hablamos de calidad de la democracia es crucial que exista tanto un marco legal para el reconocimiento de las asociaciones como espacios para la participación social y política, como que se respete su libertad de expresión y de acción dentro de los límites establecidos legalmente. Todos ellos son derechos fundamentales de la ciudadanía democrática.

ANEXO

Tabla 1. América Latina y Caribe: Ayuda neta recibida por país y porcentaje de su PIB (2004-2010)

	Net ODA Receipts (USD million)							ODA/GNI
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010
AMÉRICA CENTRAL								
Costa Rica	13	26	32	58	66	109	95	0,3
Cuba	104	88	94	93	127	115	129	0,2 *
Dominica	29	21	20	19	22	36	33	7
Dominicana, República	85	81	54	123	156	119	175	0,4
El Salvador	216	204	163	88	233	276	284	1,4
Granada	16	53	27	23	33	49	34	4,6
Guatemala	217	257	484	454	536	376	392	1
Haití	299	426	582	702	912	1120	3065	45,5
Honduras	658	690	594	464	564	456	574	3,9
Jamaica	83	40	37	28	86	149	141	1,1
México	108	181	270	113	149	185	471	0
Montserrat	44	28	32	36	35	44	26	---
Nicaragua	1240	763	740	840	741	773	621	9,8
Panamá	23	27	31	-135	29	65	129	0,5
<i>Norte y Centro América, Total</i>	3135	2885	3160	2906	3689	3872	6169	
SUDAMÉRICA								
Argentina	91	96	115	101	131	127	121	0
Bolivia	785	643	843	477	628	725	674	3,6
Brasil	154	243	113	321	460	337	661	0
Chile	54	167	101	104	108	79	198	0,1
Colombia	515	621	1005	723	972	1060	901	0,3
Ecuador	153	226	188	217	231	208	151	0,3
Guyana	145	150	173	128	166	173	153	6,7
Paraguay	22	51	56	108	134	148	105	0,6
Perú	463	450	463	307	466	441	-256	-0,2
Suriname	24	44	64	151	102	157	104	2,4
Uruguay	29	14	21	37	33	50	47	0,1
Venezuela	45	50	63	78	59	66	53	0
<i>Sudamérica, Total</i>	2480	2755	3205	2752	3490	3571	2912	
Total América	5615	5640	6365	5658	7179	7443	9081	

* Dato de 2008

Fuente: Net ODA Receipts (Naciones Unidas, extraído de <http://iif.un.org>); ODA/GNI 2010 (The World Bank, extraído de <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>)

Tabla 2. Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y el Caribe
Composición y datos básicos de las redes y asociaciones que la constituyen

Redes Regionales				
	<i>Año creación</i>	<i>Países presente</i>	<i>Nº organizaciones</i>	<i>Página web</i>
ALOP: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo	1979	20	48	www.alop.org.mx
AMARC-ALC: Asociación Mundial de Radios Comunitarias –América Latina y Caribe	1990	18 represent. nacionales	400	alc.amarc.org
CEAAL: Consejo de Educación Popular de América Latina y Caribe	1982	21	195	www.ceaal.org
CRIS: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales	1982	15	154	www.cries.org
LATINDADD: Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos	2001	11	17	www.latindadd.org
MARCOSUR: Articulación Feminista Marcosur	2000	14	4 Redes nacionales 10 ONG feministas	www.mujiersdelsur-afm.org.uy/
PIDHDD: Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo	1992	16	-- *	www.pidhdd.org
Redes y Asociaciones nacionales				
	<i>Año creación</i>	<i>País</i>	<i>Nº organizaciones</i>	<i>Página web</i>
ABONG: Asociación Brasileña de Organismos no Gubernamentales	1991	Brasil	270	www.abong.org.br
ACCIÓN: Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales	1993	Chile	70	www.accionag.cl/
ANC: Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo	1984	Perú	66	www.anc.org.pe/
CCONG: Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales	1989	Colombia	8 feder. depart. 6 asociaciones	www.ccong.org.co
CONVERGENCIA de Organismos Civiles por la Democracia	1990	México	+130	www.convergenciavivil.org.mx
CONGCOOP: Coordinación de ONG y Cooperativas	1992	Guatemala	14	www.congcoop.org.gt
ENCUENTRO de Entidades no gubernamentales para el desarrollo	1997	Argentina	29	www.encuentrodeones.org.ar
POJOAJU: Asociación de ONG de Paraguay	1999	Paraguay	10 redes, 40 ONG	www.pojaju.org.py
PROPUESTA CIUDADANA	1992	Perú	11	www.propuestaciudadana.org.pe
SINERGIA	1996	Venezuela	46	www.sinergia.org.ve
UNITAS: Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social	1976	Bolivia	29	www.redunitas.org

* Dato no figura en página web y no se ha podido conseguir por ningún otro medio.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en la página web de la Mesa de Articulación (www.mesadearticulacion.org/organizaciones-integrantes) y en las páginas web de las redes y asociaciones.