



Evaluación del rol de ONG como socios de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo en Nicaragua y su contribución en la erradicación de la pobreza

Institut für berufliche Bildung,
Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik
INBAS GmbH
Herrnstraße 53
63065 Offenbach
Tel.: +49 (0) 69 - 27 22 4-0
Fax: +49 (0) 69 - 27 22 4-30
E-Mail: inbas@inbas.com
Internet: <http://www.inbas.com>

Lechner, Reiter und Riesenfelder Sozialforschung OEG
A-1060 Wien, Liniengasse 2A/1
Tel: +43 (1) 595 40 40 - 0
Fax: +43 (1) 595 40 40 - 9
E-mail: office@lrsocialresearch.at
<http://www.lrsocialresearch.at>

Viena, Austria/Coatepec, México, Julio de 2005

Contenido

Resumen Ejecutivo	1
1 Parte I. El contexto	7
1.1 Introducción	7
1.1.1 Antecedentes	7
1.1.2 Metodología	8
1.1.3 Agradecimientos.....	9
1.2 El papel de las ONG en la cooperación para el desarrollo.....	10
1.3 Nicaragua: El contexto del país.....	14
1.4 La Cooperación Austriaca para el Desarrollo en Nicaragua	16
2 Parte II: Análisis	18
2.1 Roles y responsabilidades	18
2.1.1 Ministerio de Relaciones Exteriores	19
2.1.2 Oficina Central de la ADA.....	20
2.1.3 Oficina de Coordinación de la ADA en Nicaragua.....	20
2.1.4 Las agencias implementadoras y los socios locales	22
2.2 Evaluación del desempeño de proyectos austriacos con ONG	25
2.2.1 Relevancia	25
2.2.2 Eficiencia y efectividad.....	28
2.2.3 Sustentabilidad	33
2.2.4 Impacto.....	39
2.2.5 Aspectos transversales.....	42
2.2.6 Sinergias y efectos multiplicadores.....	47
2.2.7 Conclusiones: Rutas de apoyo de la ayuda austriaca en Nicaragua.....	52
3 Anexo I: Listado completo de recomendaciones	64
4 Anexo II: Siglas	69
5 Anexo III: Bibliografía	70
6 Anexo IV: Breve descripción de proyectos/programa visitados	74
7 Anexo V: Lista de Personas Consultadas	80

Resumen Ejecutivo

Introducción: La cooperación austriaca de desarrollo con Nicaragua comenzó sus actividades en la década de los 80, cuando los primeros grupos de solidaridad y ONG austriacos llegaron al país. Durante la década de los 90, la cooperación austriaca con Nicaragua se canalizó principalmente a través de ONG austriacas, debido principalmente a la posición crítica de Austria especialmente hacia el gobierno liberal de Arnoldo Alemán. Durante los últimos años ha habido cambios significativos tanto en Nicaragua como en las políticas de desarrollo internacional en general. Esto ha llevado al Ministerio de Relaciones Exteriores (MFA) y a la Agencia Austriaca de Desarrollo (ADA) a reconsiderar su enfoque de trabajar principalmente a través de ONG. El Departamento de Evaluación de la ADA, en cooperación con el MFA, ha decidido evaluar los resultados de la cooperación austriaca canalizada a Nicaragua a través de ONG. Como se define en los TdR, el propósito de la evaluación fue evaluar el papel de las ONG (y empresas) como socios de la Cooperación Austriaca de Desarrollo en Nicaragua y analizar su desempeño y contribución a la disminución de la pobreza, tomando como ejemplo los sectores de salud y de desarrollo rural.

Roles y responsabilidades: El esquema de la cooperación austriaca ha sido reestructurado de manera profunda. Bajo esta reestructuración, el Departamento para la Cooperación de Desarrollo en el MFA quedó a cargo de los asuntos políticos, mientras que las tareas operativas han sido transferidas a la recién creada ADA. Aunque durante los últimos años los roles y responsabilidades de la mayoría de los actores ya han sido formalmente definidos, el proceso continúa y aún quedan considerables incertidumbres. Mientras la cooperación entre el funcionario de sección (desk officer) en las oficinas centrales de la ADA y la directora de la Oficina de Coordinación en Managua parecen funcionar bien, la mayoría de los actores dentro y fuera del MFA/ADA concuerdan en que la sección ha sido fortalecida frente a la Oficina de Coordinación.

Aunque la Oficina de Coordinación en Managua actualmente cuenta con suficiente personal, probablemente requerirá más personal con una participación más activa en la coordinación de donantes y el diálogo político, así como una mayor cantidad de proyectos implementados directamente con los socios nicaragüenses -sin las ONG y agencias austriacas como intermediarias. En general, los proyectos estuvieron bastante satisfechos con el nivel y con la calidad del apoyo proporcionado por la Oficina de Coordinación, aunque con variaciones significativas. Sin embargo, la Oficina de Coordinación sintió que en algunos casos no tuvo suficientes instrumentos y poder de decisión para monitorear y supervisar de manera efectiva los proyectos implementados por ONG austriacas, especialmente con respecto a los proyectos co-financiados.

En el área de desarrollo rural, sólo tres de las cuatro instituciones locales estuvieron moderadamente satisfechas con el nivel y calidad del apoyo de las agencias ejecutoras austriacas. Las agencias austriacas parecen contar con gran experiencia y experticia para transferir capacidades gerenciales para el manejo del ciclo del proyecto a sus socios locales, particularmente a las ONG pequeñas y a grupos en etapas iniciales y de crecimiento. Sin embargo, los socios locales más consolidados sintieron que las agencias austriacas no les habían

ofrecido muchos conocimientos técnicos especializados en áreas relevantes para los proyectos. Las dos instituciones locales que actualmente mantienen una relación directa con la Oficina de Coordinación y que trabajaron en fases anteriores del proyecto con una agencia austriaca como intermediaria, expresaron su preferencia por la relación directa en comparación con arreglo anterior. Opinan que los roles y responsabilidades son más claros y es más fácil relacionarse con una contraparte en lugar de dos.

Relevancia Todos los proyectos seleccionados para la evaluación concuerdan con en las estrategias nacionales, con la excepción del proyecto del aserradero de Río San Juan, que no sólo infringe los planes nacionales de desarrollo sino también ciertas leyes nacionales y locales sobre estándares ambientales. Es muy positivo que las experiencias del programa de salud de la RAAN han sido incorporadas a la Política Nacional de Salud. En general, el equipo de evaluadores considera que aún queda mucho camino por recorrer para armonizar y alinear todas las actividades de las ONG austriacas de manera más estrecha con las estrategias y sistemas nacionales de Nicaragua, incluyendo los proyectos co-financiados.

Aunque la mayoría de los proyectos tenían buenas relaciones con gobiernos locales, no necesariamente se basaban en las prioridades y planes locales, si existían. El equipo de evaluadores tuvo la impresión de que todos los proyectos visitados abordan de manera efectiva las necesidades específicas de los grupos meta. Los proyectos mostraron una estrecha alineación con los documentos políticos austriacos claves. Sin embargo, tres de los cuatro proyectos de desarrollo contenían componentes de crédito que claramente estaban fuera de los lineamientos establecidos.

Eficiencia y efectividad: Aparte de pocos ejemplos, el equipo de evaluadores tuvo la impresión de que en general había una relación aceptable entre costos y beneficios a nivel de proyectos y programas. Los proyectos usualmente tienen modestas instalaciones, personal dedicado, sistemas de monitoreo financiero aceptables, y en muchos casos parecen poder sacar el máximo provecho de sus recursos limitados. En el sector de desarrollo rural, algunos proyectos han sido reformulados varias veces y contienen componentes que simplemente fracasaron, lo que indica altos costos de aprendizaje. Los evaluadores también cuestionan la relación costo-beneficio de proyectos muy pequeños, que no cuentan con más de 100 beneficiarios y no tienen ni planes ni actividades para desarrollar actividades a una mayor escala.

En lo que a efectividad se refiere, la mayoría de los proyectos con financiamiento austriaco en gran medida lograron sus objetivos de proyecto. En cuanto al desarrollo rural, todos los proyectos visitados consistían de varios componentes, con un gran número de actividades, objetivos e indicadores que no contribuían a su efectividad. Los socios locales tenían la impresión de que la Oficina de Coordinación y/o los socios ejecutores austriacos pedían demasiado en muy poco tiempo. De manera más general, el desempeño y en particular la efectividad de las iniciativas de desarrollo austriacas en Nicaragua mejorarían si se utilizaría un sistema gerencial del ciclo del proyecto más exhaustivo, se condujeran estudios de viabilidad y/o evaluaciones de las necesidades antes de comenzar un proyecto, y se desarrollaran estrategias de salida.

Sustentabilidad: Todas las agencias ejecutoras austriacas y los socios locales están conscientes de la importancia de la sustentabilidad, y la mayoría de los proyectos de ONG en Nicaragua han tomado iniciativas serias para abordar este tema. Sin embargo, la mayoría de los proyectos tienen problemas de convertir el concepto de sustentabilidad en un principio fundamental y rector de su

trabajo. Invertir en capital humano y empoderar a los beneficiarios y/o grupos y comunidades ha sido la principal estrategia para asegurar la sustentabilidad de las intervenciones de proyectos. Por otro lado, las actividades del desarrollo de las capacidades de los socios locales han sido dirigidas más a los individuos que a las instituciones. La mayoría de las actividades de la cooperación austriaca han sido ejecutadas por pequeñas ONG y otras organizaciones de la sociedad civil que tienen un acceso muy restringido a otras fuentes de financiamiento. Como consecuencia, la mayor parte de los proyectos revisados ciertamente no podrían sobrevivir sin el apoyo de Austria.

Ni la Oficina de Coordinación ni las agencias ejecutoras austriacas han puesto mucho énfasis en fortalecer la posición financiera de los socios locales, por ejemplo ayudando a los socios para que asistan a cursos sobre cómo conseguir financiamiento. Existen evidencias de que el desarrollo de capacidades organizativas e institucionales de los socios locales no ha sido una prioridad clave del Oficina de Coordinación o de las agencias ejecutoras austriacas.

Impacto: Los proyectos con financiamiento austriaco carecen de un marco conceptual común sobre el tema del impacto. Los informes de proyectos se enfocan en las actividades y los resultados más que en el impacto, por no hablar del impacto a largo plazo. Los proyectos carecen de registros de largo plazo y de datos cuantitativos para todas las etapas de los proyectos, en particular sobre los niveles de vida de los beneficiarios. La gran mayoría de los proyectos no contaban con los recursos o capacidades necesarios para llevar a cabo estudios de impacto. Hasta el inicio de la evaluación, solo un proyecto había realizado un estudio de impacto, aunque con algunas deficiencias metodológicas.

Sin embargo, hubo un acuerdo general entre los involucrados, así como evidencia en campo, de que los proyectos austriacos habían tenido un impacto positivo y habían contribuido a reducir la pobreza en las áreas de sus proyectos. Empero, la mayoría de las evidencias presentadas y/o encontradas fueron más anecdóticas que comprobadas.

Aspectos transversales: Una parte importante en la práctica de desarrollo de la mayoría de las agencias ejecutoras y socios locales fue la conciencia y sensibilidad acerca de los aspectos transversales, incluyendo género, medio ambiente, participación y democratización. La Oficina de Coordinación cuenta con su propio asesor de tiempo parcial para los temas de género y medio ambiente, lo que evidentemente fortaleció la capacidad de la Oficina de Coordinación para proporcionar apoyo a estas áreas. Sin embargo, las agencias ejecutoras parecen no haberle dado demasiada importancia a la transferencia de conocimientos relevantes para los aspectos transversales a sus socios locales, particularmente en lo referente a género y medio ambiente, con algunas importantes excepciones. El equipo evaluador se quedó con la impresión de que la promoción efectiva de los aspectos transversales en gran medida estaba relacionada con las capacidades de los socios locales.

Sinergias y efectos multiplicadores: Aparte de los proyectos de salud en la RAAN, que han sido consolidados dentro de un programa, la Cooperación Austriaca para el Desarrollo continúa con un enfoque basado en un gran número de proyectos pequeños y aislados que a menudo tienen poca o ninguna relación entre sí. En el sector de desarrollo rural en particular, el intercambio de información, coordinación y cooperación entre los proyectos austriacos visitados eran bastante deficientes. No había un mecanismo coordinado que promoviera el intercambio de información y las sinergias, como reuniones periódicas por área geográfica temática. Sin embargo, las ONG

austriacas mayores con presencia en Nicaragua tenían sus propios mecanismos para intercambiar experiencias y conocimientos entre sus proyectos.

La mayoría de los proyectos evaluados avanzaban con lentitud y/o aún no comenzaban a analizar, documentar y difundir sus experiencias de manera sistemática. Por otro lado, la mayoría de los proyectos, tanto en el sector de desarrollo rural como en sector salud, están desarrollando relaciones con varias instituciones regionales y nacionales que comparten su visión, para trabajar en redes. En lo que se refiere al diálogo político, los proyectos de ONG más pequeñas usualmente no están bien ubicadas para contribuir a los cambios de políticas a nivel nacional. Sin embargo, el programa de salud de Horizont 3000 en la RAAN ha sido una extraordinaria excepción a esta regla y ha jugado un importante papel en el desarrollo de un modelo regional de salud que ha sido incluido en el Plan Nacional de Salud. En el sector de desarrollo rural, la mayoría de los proyectos siguen concentrándose en el micro-contexto. En lo que se refiere a los socios locales, ni la Oficina de Coordinación ni las agencias ejecutoras austriacas han puesto mucho énfasis en fortalecerlos y empoderarlos para que participen en el trabajo de propugnación (advocacy) o el diálogo político.

Conclusiones: Para MFA/ADA existen esencialmente tres rutas para financiar actividades de cooperación en Nicaragua: a través de agencias implementadoras austriacas, a través del financiamiento directo a las organizaciones nicaragüenses de la sociedad civil, o a través de organismos gubernamentales de Nicaragua. Cada uno de estos caminos para el financiamiento tiene sus ventajas y sus desventajas y ciertos enfoques funcionan mejor que otros, dependiendo de las distintas necesidades y circunstancias. Hasta ahora, la Oficina de Coordinación en Managua ha aplicado una mezcla de estos tres mecanismos de apoyo, aunque con un fuerte énfasis en las ONG austriacas y nacionales como implementadoras. El equipo de evaluación considera que se debe mantener una combinación de las rutas de financiamiento, aunque con mayor atención a la cooperación directa con organizaciones de la sociedad civil e instituciones del gobierno, principalmente a nivel local. Para algunos proyectos, una combinación de apoyo directo a los organismos descentralizados del gobierno y organizaciones austriacas y/o de la sociedad civil parece ser el enfoque más prometedor. En general, los distintos actores de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo, incluyendo el MFA, la ADA, las ONG austriacas y otras agencias implementadoras, necesitan participar de manera más efectiva en un diálogo estratégico, especialmente para desarrollar una estrategia conjunta en referencia a las nuevas modalidades de cooperación.

Resumen de las recomendaciones más importantes

Recomendaciones a MFA:

- Asegurar que tanto las oficinas centrales de MFA y de ADA cuenten con suficiente personal y que todos los actores tengan una comprensión común de sus roles y responsabilidades.
- Considerar otorgar más autonomía y poder de toma de decisiones a la Oficina de Coordinación, para facilitar una participación más activa en la coordinación de donantes y el dialogo político en Nicaragua.
- Desarrollar políticas sobre la inclusión de efectos multiplicadores, como son compartir información, trabajo en redes, dialogo político, etc., en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de proyectos.

- Iniciar, conjuntamente con ADA, un diálogo amplio y estratégico con todos los actores de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo, con la finalidad de desarrollar estrategias comunes referentes a las nuevas modalidades de cooperación.
- Asegurar que la nueva política hacia las ONG considere la necesidad de las agencias implementadoras austriacas para fortalecer sus capacidades, para seleccionar socios locales fuertes y comprometidos. También se debe de considerar el aumento del esfuerzo referente a comparar información y fortalecer efectos de sinergia entre proyectos, cambiar el perfil respecto a nuevos modelos de operación de la cooperación y fortalecer las relaciones con instituciones gubernamentales en los diferentes niveles.

Recomendaciones para ADA:

- Asegurar que las oficinas centrales de ADA, así como las oficinas locales cuenten con el personal suficiente y que todos los actores tengan la misma comprensión de sus roles y responsabilidades.
- Poner más énfasis en la realización de estudios de factibilidad y de apreciaciones de necesidades para reducir el riesgo de reformulaciones y/o problemas en la implementación de proyectos.
- Establecer un tamaño mínimo de proyectos y desarrollar estrategias de salida claras en todos los intervenciones de desarrollo con apoyo austriaco.
- Considerar una mayor envergadura de actividades de proyectos e iniciar programas más grandes con enfoque sectorial.
- Asegurar que las agencias implementadoras y socios locales estén conscientes de e implementen las políticas sectoriales austriacas así como la política de temas transversales.
- Priorizar la ejecución de proyectos con agencias locales fuertes y/o enfatizar el apoyo para el fortalecimiento de capacidades financieras y organizacionales.
- Donde sea posible, asegurar que más proyectos o componentes de proyectos estén integrados en instituciones gubernamentales, para evitar la creación de estructuras paralelas.
- Dedicar más recursos a la promoción y monitoreo de temas transversales.
- Establecer mecanismos, procedimientos y recursos para promover un mayor intercambio de información, coordinación y cooperación entre proyectos con fondos austriacos.
- Focalizar el trabajo en redes, las alianzas estratégicas, la propugnación y el dialogo político para asegurar que todos los proyectos incluyan estrategias y objetivos concretos para incidir en el nivel regional y/o nacional.
- Poner más énfasis en el fortalecimiento de las capacidades organizacionales de instituciones locales de la sociedad civil, para comprometerse con la propugnación y el dialogo político.
- Continuar la exploración de posibilidades de financiamiento a instancias gubernamentales descentralizadas, combinado con el fortalecimiento de administraciones locales/regionales y la promoción de la ciudadanía.

Recomendaciones para agencias implementadoras austriacas:

- Fortalecer su capacidad de proveer conocimientos técnicos más especializados, también a sus socios locales más avanzados, incluyendo las áreas de fortalecimiento organizacional y financiero.
- Seleccionar socios locales que tienen claramente el potencial y el compromiso para lograr sustentabilidad financiera y organizacional.

- Aumentar los esfuerzos para aprovechar el intercambio de información, las sinergias y complementariedades entre los proyectos, y apoyar a los socios locales de manera más proactiva en las redes y en la construcción de alianzas.
- Definir el perfil y revisar las estrategias y modelos operativos con el fin de estar mejor preparados para participar en las nuevas tendencias e instrumentos de la cooperación internacional de desarrollo, incluyendo la armonización, PRSP, SWAP, y apoyo presupuestario.
- Desarrollar capacidades propias dirigidas a fortalecer y empoderar a las organizaciones locales de la sociedad civil para que participen en el trabajo de propugnación (advocacy) y el diálogo político.
- Fortalecer las relaciones con instancias gubernamentales a nivel local, regional y nacional, para poder influir en políticas y evitar duplicidad de esfuerzos y traslapes de actividades.

1 Parte I. El contexto

1.1 Introducción

1.1.1 Antecedentes

En los años 80 los grupos austriacos de solidaridad y ONG comenzaron la cooperación austriaca para el desarrollo con Nicaragua. Desde entonces, las ONG austriacas han tenido un importante papel en la Cooperación Austriaca para el Desarrollo con Nicaragua, aunque la ayuda bilateral también fue canalizada a través de organismos gubernamentales. Durante los 90, problemas de gobernabilidad y la generalizada corrupción en el gobierno llevaron a Austria a reconsiderar su cooperación directa con el gobierno y comenzó a proporcionar la ayuda únicamente a través de ONG.

Durante los últimos años ha habido cambios significativos en las políticas de desarrollo internacional en general, así como en Nicaragua. La mayoría de los donantes ha cambiado a un nuevo paradigma de cooperación, dirigido a colocar al gobierno en el asiento del conductor y a promover la apropiación del gobierno a través de enfoques sectoriales ampliados y del apoyo presupuestario. En Nicaragua, los donantes han llegado a tener más confianza en el gobierno Bolaños, electo en 2001, y han aumentado sus esfuerzos para cooperar con las instituciones gubernamentales. La mayoría de las agencias donantes han aceptado estrategias nacionales de desarrollo, como el PRSP de Nicaragua, como marco de referencia para su trabajo de desarrollo.

Esto ha causado que la Cooperación Austriaca para el Desarrollo, tanto en las oficinas centrales como en la Oficina de Coordinación en Managua, reconsidere su enfoque de trabajar casi exclusivamente a través de ONG. Como parte de su programa bianual, el Departamento de Evaluación de la Agencia Austriaca de Desarrollo (ADA), en cooperación con el departamento VII del Ministerio de Relaciones Exteriores, decidió evaluar los resultados de la cooperación austriaca que fue canalizada a través de ONG en Nicaragua. Como muestra para la evaluación se seleccionaron cuatro proyectos de desarrollo rural y un programa de salud, que a su vez consiste de varios componentes.

El propósito de la evaluación, como se define en los TdR, fue el de evaluar el papel de las ONG (y agencias) como socios de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo en Nicaragua y analizar su desempeño y contribución a la lucha contra la pobreza, considerando como ejemplo los sectores de salud y de desarrollo rural. La evaluación también fue diseñada para proporcionar información con el fin de identificar, y posiblemente ajustar, el futuro enfoque de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo en cuanto a la elección de organizaciones socias en Nicaragua. Las áreas clave de investigación de la evaluación incluían el “set” estándar de criterios de evaluación, esto es relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad, además de un fuerte enfoque en los aspectos transversales.

1.1.2 Metodología

La evaluación fue realizada por INBAS, un instituto alemán de investigación y por L&R, un instituto de investigación social de Viena. Ambos institutos cuentan con un largo historial de colaboración conjunta y con amplia experiencia en la evaluación de iniciativas de desarrollo. El equipo estuvo formado por dos consultores internacionales, Rolf Kral – Sosa Acosta de INBAS, Hannes Manndorff de L&R, y dos consultores nacionales, Myrna Moncada y Marlen Chow. Wolfgang Schlegel, de INBAS, apoyó al equipo durante la fase preparatoria y la elaboración del informe.

Del 11 de octubre al 4 de noviembre, parte del equipo realizó una serie de entrevistas en Viena con funcionarios de la MFA/ADA, representantes de ONG austriacas y otras personas involucradas. Del 1º al 21 de noviembre el equipo completo realizó la investigación de campo en Nicaragua, donde la mayor parte del tiempo estuvo fuera de Managua, visitando proyectos. Para llevar a cabo las visitas de campo, el equipo se dividió en dos sub-equipos formados por una consultora nacional y un consultor internacional. El equipo encargado de evaluar los proyectos de desarrollo rural viajó a El Rama, Boca de Sábalos y Estelí, mientras que el equipo encargado del programa de salud visitó varios lugares de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN). Después de la investigación de campo, parte del equipo realizó una segunda ronda de entrevistas en Viena.

Para llegar a manejar las numerosas áreas de investigación y las múltiples dimensiones de esta evaluación, el equipo aplicó una amplia gama de herramientas de investigación. Estos métodos incluían la recolección y análisis de documentos de programas y proyectos existentes y fuentes secundarias, cuestionarios, entrevistas, visitas a los proyectos, talleres, auto-evaluaciones, discusiones de grupos focales y mapas mentales (mind mapping). Hasta donde el tiempo lo permitió, el enfoque general de la evaluación fue participativo, comparativo, y con una visión retrospectiva y hacia el futuro. Al seguir este enfoque, el equipo evaluador considera que fue capaz de proporcionar una visión holística sobre la temática.

La metodología y las herramientas de investigación utilizadas por el equipo INBAS/L&R tenían también la intención de incorporar las experiencias y percepciones de todos los participantes, incluyendo las de los representantes del MFA/ADA en las oficinas centrales y la Oficina de Coordinación, las agencias ejecutoras austriacas en Nicaragua y Austria, agencias ejecutoras y socios nicaragüenses, instituciones gubernamentales y organismos gerenciales a nivel nacional, regional y local, beneficiarios y líderes comunitarios, organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, regional y local, y expertos en Nicaragua tanto nacionales como internacionales. Al consultar a este amplio espectro de involucrados, los evaluadores intentaron asegurar que los resultados de la evaluación fueran aceptados más fácilmente por los actores individuales y lograr que la retroalimentación de la evaluación a proyectos y programas fuera más sencilla.

El equipo de evaluación quisiera señalar que se enfrentó a diversos retos que tuvieron considerables consecuencias para la evaluación y sus resultados. (1) En general, el número de proyectos, así como su selección, no permitieron realizar una comparación institucional muy significativa. Los dos proyectos en que estuvo involucrada una ONG austriaca fueron ejecutados por la misma institución (Horizont 3000), y sólo un proyecto fue implementado por una empresa austriaca. De esta forma, no fue posible realizar una comparación de desempeño entre ONG y

empresas austriacas como implementadoras. (2) Debido al tiempo reducido disponible, el equipo de evaluadores no pudo investigar algunos aspectos (impacto, situación institucional, etc.) con la profundidad deseada. (3) Un gran número de documentos clave de proyectos sólo estaban disponibles en alemán, lo que impidió que las consultoras nicaragüenses tuvieran acceso a información importante.

A pesar de estas limitaciones, los evaluadores pudieron realizar una evaluación de calidad y confían en que los resultados de la evaluación serán de utilidad e importancia para la Cooperación Austriaca para el Desarrollo. Con el fin de enriquecer la evaluación y sus hallazgos, los evaluadores han hecho un esfuerzo por consultar y hacer referencia a importantes investigaciones y evaluaciones internacionales sobre temas similares. Sin embargo, el equipo evaluador considera que se requieren de investigaciones futuras, particularmente en la misma área temática, pero en un país socio distinto para profundizar la comprensión de algunos de estos temas abordados.

1.1.3 Agradecimientos

El equipo evaluador de INBAS y L&R quisiera agradecer la generosa ayuda que recibió del departamento de evaluación de la ADA durante todo el proceso de evaluación. Los autores también quisieran expresar su agradecimiento por el apoyo proporcionado por la Oficina de Coordinación de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo en Managua. Asimismo, el equipo evaluador desea agradecer a todas las personas que fueron consultadas y entrevistadas durante la investigación, incluyendo a aquellas dentro de los gobiernos nacional, provincial y local, socios de proyectos en Nicaragua, particularmente los gerentes de proyectos, así como las agencias ejecutoras en Viena y Nicaragua, organizaciones de la sociedad civil y agencias donantes, líderes comunitarios y personas beneficiadas por los proyectos, por su apertura y disposición para compartir generosamente información y su tiempo. La apertura y el interés de todos los entrevistados por compartir información facilitó de manera efectiva el análisis. Lo que se presenta a continuación muestra los puntos de vista de INBAS y L&R, que no necesariamente son compartidos por el MFA/ADA. Una evaluación de este tipo siempre es una “visión externa” y por las limitaciones de tiempo es casi imposible de captar plenamente la complejidad y la dinámica de los proyectos y programas. Por lo tanto, los autores se hacen responsables de los puntos de vista expresados y de cualquier error de hecho o de juicio.

1.2 El papel de las ONG en la cooperación para el desarrollo

Desde la década de los 80, el número de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil¹ ha crecido en forma exponencial. Para algunos, las ONG de desarrollo son un proyectil mágico que puede ser disparado en cualquier dirección y siempre dará en el blanco; para otros, son los actores más sobreestimados en el escenario político tanto nacional como internacional (*VanSant* 2003; *Nuscheler* 2001). *Carbone* (2003) describe su creciente importancia como una “revolución de asociación” cuya importancia es comparable al surgimiento del estado nación en el siglo XIX. El Banco Mundial, las organizaciones de las Naciones Unidas, la Comisión Europea, las agencias de desarrollo e, incluso, el sector privado no sólo las invitan regularmente a consultas sino que les financian algunas de sus actividades. La OCDE describe a las ONG como pilares del desarrollo y como actores indispensables en la cooperación para el desarrollo. La mayoría de los donadores ha canalizado gran cantidad de la ayuda oficial para el desarrollo a través de las ONG; en algunos casos se ha canalizado hasta el 40 por ciento de la ayuda bilateral destinada a un país. (*Norwegian Ministry of Foreign Affairs* 2002).

El surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil

Existen diversas razones para explicar el rápido crecimiento de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil. Primero, los encargados de diseñar las políticas públicas han sobreestimado la capacidad del estado para establecer y distribuir el desarrollo. Bajo el rubro de ajustes estructurales, los donadores buscaron alternativas para el viejo principio de ayuda de “gobierno a gobierno”. Así, los mercados y las iniciativas privadas fueron vistos como los mecanismos más efectivos y eficientes para conseguir el crecimiento económico. El creciente reconocimiento que los donadores internacionales le dieron a la sociedad civil tenía el propósito de ser un contrapeso esencial a algunas de estas estrategias con orientación al mercado. Las agencias de desarrollo decidieron apoyar a las ONG porque eran capaces de hacer llegar servicios a aquellos que no podían ser alcanzados a través del mercado (*Carbone* 2003).

Segundo, el debate sobre la buena gobernanza iniciado por el Banco Mundial, requería de un mayor pluralismo y de que la gente tuviera voz en la planeación del desarrollo. Cada vez hay un mayor consenso en cuanto a que la gobernabilidad necesita del empoderamiento ciudadano y que aquellos que gobiernan deben aceptar su responsabilidad de rendición de cuentas a aquellos que son gobernados. Actualmente se reconoce que la transición hacia gobiernos electos democráticamente no garantiza, por sí misma, una sociedad con una mayor participación política. Así, el fortalecimiento de las relaciones entre gobierno y ciudadanos se ha convertido en un puntal para aumentar el acceso y la influencia de los ciudadanos. Se considera que las ONG están

¹ Para fines de este estudio las ONG son consideradas como parte de la sociedad civil. El Banco Mundial (2002) define sociedad civil como “individuos que se reúnen para defender intereses comunes – no para luchar por o asumir el poder político sino para llevar a cabo una acción colectiva por una causa común”; mientras que las ONG son definidas como “organizaciones privadas que realizan actividades destinadas a aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, proporcionar servicios sociales básicos o emprender el desarrollo en comunidades” (*World Bank* 2002).

en una buena posición para implementar estrategias que forjen estos vínculos y para construir la capacidad de los actores involucrados, particularmente las comunidades locales y los grupos marginados (*VanSant 2003*).

Tercero, así como se incluyeron nuevos temas como género, medio ambiente y desarrollo social en el cambiante contexto de la cooperación al desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a tener más acceso a los encargados del diseño de las políticas públicas y exigieron que estas ideas finalmente fueran tomadas en serio. En la década de los 90 se llevó a cabo una serie de conferencias sobre estos y otros temas de desarrollo, lo que contribuyó a que las ONG recibieran más atención y tuvieran un mayor campo de acción.

Cuarto, al significar distintas cosas para distinta gente, las organizaciones de la sociedad civil se convirtieron en un concepto atractivo para todo el espectro político. Para los liberales, estas organizaciones podían equilibrar los intereses del estado y los negocios, evitando los abusos de ambas partes; para los llamados neo-liberales, formaban parte del sector privado; y para la izquierda, ofrecían la oportunidad de una verdadera transformación social (*Carbone 2003*).

Por último, el crecimiento exponencial de ONG locales en muchos países del sur está relacionado con el hecho de que un gran número de profesionales, incluyendo antiguos empleados gubernamentales, han creado su "propia" ONG. Esto se debe principalmente a los restringidos mercados de trabajo y a las oportunidades creadas a través del auge del sector no gubernamental. Estas ONG "de portafolio" a menudo usan influencias políticas para conseguir fondos para sus proyectos, lo que en algunos países ha dañado la reputación de todo el sector.

Prestación de servicios e incidencia en políticas

Las ONG juegan principalmente dos papeles en la política de desarrollo: (1) Como implementadoras de proyectos, ya que al estar involucradas en la distribución de bienes y servicios se encuentran en una magnífica posición para proporcionar servicios en áreas sensibles y para implementar proyectos que cubran las necesidades básicas de grupos vulnerables en áreas social- y geográficamente aisladas. (2) Las ONG actúan cada vez más como catalizadores, entendido esto como la capacidad de inspirar, facilitar o contribuir a un cambio en el desarrollo. Esto incluye tomar parte en procesos de consultaciones con donadores externos y en discusiones sobre políticas, así como contribuir en la definición de las políticas y estrategias de sus países.

Aunque para muchas ONG no se trate de elegir entre tareas operacionales y trabajo de apoyo, en los últimos años las ONG del sur han fungido cada vez más como la entidad operacional en el campo, mientras que las del norte han comenzado a alejarse de la intervención operativa directa hacia posiciones donde sólo facilitan y apoyan los procesos. Además de estas tareas más tradicionales, las ONG del norte han puesto mayor énfasis en elevar la conciencia pública y social en sus propias sociedades a través, principalmente, de la participación en cabildos y el desarrollo de actividades educativas sobre el desarrollo. También actúan como centinelas, identificando problemas en la cooperación para el desarrollo de sus respectivos países (o la Unión Europea), y retroalimentando con su experiencia en el campo al proceso de creación de políticas a través del diálogo (*European Commission 2002; CONCORD 2003*).

Tradicionalmente, el enfoque central de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil en el sur ha sido la implementación de proyectos y la entrega de servicios en sus comunidades, lo que

usualmente es financiado por donadores oficiales y ONG del norte. Las ONG del sur más avanzadas y con mayor experiencia han pasado de este enfoque tradicional de proveedores de servicios, a un enfoque de demanda que busca ayudar a las comunidades a articular sus propias preferencias y preocupaciones con el fin de convertirse en participantes más activos dentro del proceso de desarrollo. Además, las ONG del sur están en una buena posición para monitorear la efectividad de las actividades de la cooperación al desarrollo y juegan un papel cada vez más importante en el apoyo, diálogo político y promoción de ciudadanía.

Al perseguir activamente estas estrategias, las ONG locales de los países en desarrollo pueden fomentar la apropiación de procesos de desarrollo y una democracia más profunda, así como mejorar la rendición de cuentas de parte del estado.

Ventajas comparativas de las ONG

Se han señalado cuatro argumentos que demuestran las ventajas comparativas de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo:

- **Argumento social:** Las ONG a menudo trabajan a un micro-nivel y son capaces de llegar a los grupos más deprimidos y marginados que en ocasiones son dejados de lado por proyectos más grandes de donadores multilaterales y agencias estatales. Con frecuencia, las ONG están motivadas por valores humanitarios y le dan un sentido de “misión” al desarrollo internacional. Estas características pueden ayudarlas a activar capital social y moral en la sociedad (*InterAction* 2004).
- **Argumento económico:** Como las ONG son comparativamente pequeñas, usualmente resultan menos burocráticas, más económicas y con un costo-beneficio mayor, por lo que pueden proporcionar servicios a un costo relativamente bajo. Otra razón es el bajo costo de su mano de obra y una fijación de precios parciales (i.e. que dependen en buena medida del trabajo voluntario). Gracias a que son más pequeñas, resultan más aptas para adoptar enfoques más flexibles e innovadores para el desarrollo (*Mellemfolkeligt Samvirke* 2000).
- **Argumento político:** Las ONG son relativamente inmunes a los cambios de las corrientes políticas ya que usualmente no se guían demasiado por consideraciones políticas. Las ONG también pueden ver más allá del horizonte inmediato de las campañas electorales y trabajar con cuestiones que no son percibidas como prioritarias por el gobierno y el público en general, lo que les permite actuar también como un sensor de la sociedad. Además, pueden llegar a países que son considerados como hostiles por determinado donante y para los cuales la ayuda oficial es retenida, o donde la cooperación de gobierno a gobierno es considerada como inapropiada y/o ineficiente (*AGEZ* 2002; *Nuscheler* 2001).
- **Argumento cultural:** Se considera que las ONG son particularmente sensibles a las necesidades de los pobres ya que están inmersas en la cultura local y cuentan con mucha gente haciendo trabajo de campo. Más aún, gracias a su relación con las comunidades locales pueden fomentar enfoques participativos para el desarrollo y contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil. Es frecuente que las ONG del norte mantengan con organizaciones locales relaciones de mucho tiempo que se basan en la confianza y el respeto mutuos; por esta razón pueden basarse en el conocimiento local y la experticia de esas organizaciones.

Amenazas y desafíos

Los supuestos sobre las ventajas comparativas de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil se han visto cada vez más cuestionados. Efectivamente, a principios del nuevo milenio las

ONG experimentan un entusiasmo mitigado por la ansiedad. El entusiasmo viene de las amplias oportunidades para la acción cívica que la tendencia global está creando. A menudo se considera que las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil son una fuerza que equilibra los mercados en expansión y la debilitada autoridad del estado (*Carbone* 2003).

La ansiedad proviene de las preguntas sobre desempeño, valor agregado, responsabilidad y legitimidad que se les pide contesten. Ante los reportes sobre proyectos fallidos de algunas ONG y el cuestionable impacto a largo plazo de infinidad de actividades aisladas y poco coordinadas de pequeñas ONG, los donadores ya no dan por sentado la efectividad y eficiencia de las ONG. Además, está claro que ha surgido una especie de “fatiga de compasión” entre los donadores. Esto no significa necesariamente que el dinero que se desembolsa para las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil haya disminuido, pero los donadores se han vuelto en general más exigentes.

Tanto los gobiernos como los donadores se preguntan por qué deben financiar o escuchar a las organizaciones de la sociedad civil y si estas auto-nombradas organizaciones son legítimos representantes de los pobres. Aunque legalmente las ONG del desarrollo están comprometidas con sus patrocinadores y financiadores, moralmente se sienten comprometidas con los beneficiarios y comunidades con los que trabajan. Debido a la amenaza de retirar los fondos y al aumento de las exigencias en los reportes, las ONG tienden a centrarse cada vez más en su compromiso hacia los donadores más que hacia sus beneficiarios. Conforme se acercan más a sus donadores, las ONG se vuelven más burocráticas, utilizando las herramientas y técnicas de los donadores para planear, implementar y monitorear, y ajustando su enfoque estratégico a las cambiantes necesidades del donador y, en última instancia, cambiando la cultura de la misma ONG (*Carbone* 2003). Entre más profesionales se vuelven las ONG para enfrentarse a las campañas, y/o se convierten en socios competentes para el diálogo y la cooperación, más alto es el riesgo de que pierdan su contacto común y su argumento de ser representantes de la democracia de las bases (*Nuscheler* 2001).

Para las ONG del norte, estas tendencias, la cada vez mayor capacidad de las ONG del sur, y la creciente inclinación a ceder más responsabilidades a países asociados, son cuestiones aún más amenazantes. La *Comisión Europea* (2003) tiene muy claro el cambiante papel de las ONG del norte y ve cómo se alejan de la intervención directa del nivel operacional, lo cual, para la mayoría de las ONG de desarrollo, sigue siendo la cuestión central. Se alienta a las ONG del norte para que hagan mayores esfuerzos en la identificación y el apoyo a organizaciones de la sociedad civil con las que puedan trabajar en los países en desarrollo, así como en la construcción de capacidades entre ellas, y para que se centren cada vez más en el trabajo de equipo y en establecer alianzas para lograr un mayor impacto en la propugnación (advocacy).

Algunos observadores ven dramáticos cambios en el ambiente externo que harán que las ONG europeas revisen de manera radical sus estrategias y modelos operativos. Estos factores externos incluyen el cambio que la mayoría de las agencias donadoras ha tenido hacia un nuevo paradigma de cooperación, el cual tiene como propósito darle el control al gobierno y promover su apropiación a través de propuestas sectoriales; la ayuda presupuestaria, la descentralización de toma de decisiones en la implementación de programas de ayuda. Más aún, ha aparecido una gran variedad de “nuevos actores” en el escenario de desarrollo y todos reclaman un lugar en dónde llevar a cabo sus legítimos roles dentro del proceso de desarrollo. Ante esto, las agencias donantes están adoptando un enfoque que involucra a múltiples actores y están explorando

formas para financiar directamente a los actores sureños (*ECDPM* 2004). Aunque estos procesos puedan resultar amenazadores para algunas ONG del norte, otras se están ajustando rápidamente al cambiante contexto y los consideran una oportunidad.

1.3 Nicaragua: El contexto del país

Nicaragua, el país más grande de Centro América con una población de 5.2 millones de habitantes, se encuentra entre los países más pobres de Latino América. Aunque el país ha tenido progresos significativos en la transición hacia una estabilidad política y un crecimiento económico modesto, sigue siendo extremadamente dependiente de la ayuda internacional y sigue enfrentando grandes retos económicos, sociales y políticos. Como publicó *The Economist* (2004), el país “ha sido azotado por una espectacular sucesión de líderes corruptos”. En 1979, cayó la dictadura de la familia Somoza y llegó al poder el Frente Sandinista de Liberación Nacional. En 1982 comenzó un sangriento enfrentamiento entre el gobierno y el movimiento “contra” apoyado por el gobierno de los Estados Unidos. En 1990, Doña Violeta Chamorro ganó las primeras elecciones después de que la guerra civil terminara y en 1996 le sucedió el gobierno de Arnoldo Alemán del Partido Liberal, quien recientemente fue sentenciado a 20 años de prisión por corrupción y lavado de dinero.

Con un PIB per cápita de USD 710 (*Banco Mundial* 2004), sólo un tercio del promedio regional, Nicaragua sigue siendo el segundo país más pobre de la región después de Haití. El país también muestra una distribución de ingreso entre las más desiguales del mundo. Depende mucho de la ayuda y del alivio de la deuda para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), con una Asistencia Oficial al Desarrollo (ODA) neta que representa el 26.6 por ciento del PIB (*OECD-DAC* 2004). El advenimiento de la paz en 1990 trajo algo de crecimiento económico, una menor inflación y menos desempleo. Sin embargo, en 1998 los efectos del huracán Mitch anularon todo esto, ya que dejó miles de muertos, al 20 por ciento de la población sin hogar y daños por miles de millones de dólares.

En 2001, el 46 por ciento de la población vivía en la pobreza (*World Bank* 2003), la mayoría en las áreas rurales: cerca del 68 por ciento de la población rural vivía por debajo de la línea de pobreza, en comparación con la población urbana que era del 30 por ciento. La pobreza en Nicaragua se asocia con la desigualdad de ingreso y consumo, alto desempleo y sub-empleo (especialmente para las mujeres), inseguridad de la tenencia de la tierra, y pobre acceso a la infraestructura y los servicios públicos. La dimensión social de la pobreza incluye altas tasas de fertilidad –el doble del promedio de Latino América- bajo desempeño escolar, baja accesibilidad y calidad de los servicios de salud y altos niveles de malnutrición. (*Fondo Monetario Internacional* 2004). Más aún, los pobres se encuentran vulnerables ante recurrentes desastres naturales y el riesgo de hambrunas periódicas, están marginados por la falta de información y oportunidades, y tienen una alta incidencia de violencia doméstica.

Los indicadores sociales y la cobertura de los servicios sociales han mejorado desde principios de los años 90, sin embargo el avance ha sido desigual. A pesar de la relativa disminución de la pobreza, el número absoluto de pobres ha permanecido constante.

El contexto político de Nicaragua está marcado por una sociedad y un sistema político polarizados, debilidad institucional y de gobernabilidad. La polarización de la sociedad nicaragüense –fenómeno que ha existido desde hace un siglo- y la inestabilidad política han sido un gran obstáculo para la creación de un consenso, lo que ha limitado el proceso de participación y el debate político y el logro de acuerdos. Las características políticas de Nicaragua han contribuido a un marco institucional débil que ha desvanecido la separación de los poderes del estado, y ha debilitado el estado de derecho, provocando problemas de gobernabilidad.

En 2002, Nicaragua emprendió el proceso de definición de su Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP). El calendario para implementar el proceso de la ERCERP fue ágil; en un año el gobierno pasó de lanzar la ERCERP Interina a alcanzar el punto de decisión de HIPC y completar la ERCERP. Existen pocas dudas de que el gobierno de Nicaragua inició este proceso porque era una precondition para entrar a la iniciativa de HIPC. El motivo subyacente parece haber provocado muchos de los procesos y decisiones subsecuentes.

El enfoque de la ERCERP ha sido importante para el proceso de estrategia nacional de Nicaragua y para su esfuerzo por reducir la pobreza. El enfoque ha abordado importantes brechas encontradas en experiencias pasadas, incluyendo un esfuerzo por más participación, enfocándose en consecuencia en una visión más amplia de la pobreza y abordando la falta de un marco orientado a los resultados. A este respecto, ha representado un mayor compromiso que las pasadas estrategias nacionales (*Fondo Monetario Internacional* y *Banco Mundial* 2004). También existen evidencias de que la ERCERP ha reforzado el interés de los donantes en una mayor coordinación. Sin embargo, el documento de la ERCERP, así como su preparación, ha sido severamente criticado. El proceso, particularmente en lo referente a la ERCERP interina, fue fuertemente criticado por su análisis de la pobreza precipitado e imperfecto. Los esfuerzos realizados por el gobierno, los donantes y ONG para aumentar la participación alrededor de la formulación de la ERCERP misma, no fueron suficientes para acabar con las críticas del proceso y del documento final. Muchos actores de la sociedad civil se quejaron de que, aunque el gobierno los estaba invitando a participar en las discusiones y seminarios de la ERCERP sus comentarios y propuestas alternativas no eran tomados en cuenta por el gobierno. En parte debido a esto, la apropiación general de la ERCERP sigue siendo limitada.

A finales de 2002, el nuevo gobierno publicó un nuevo documento, el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Al principio los donantes se sorprendieron por la nueva iniciativa, ya que esperaban que la ERCERP aportara un marco político más duradero. El desarrollo del PND estuvo marcado por el deseo del nuevo gobierno de cambiar la composición del gasto hacia un mayor énfasis en la inversión claramente productiva. Esto, a su vez, ha causado preocupación entre las ONG en cuanto a que el gobierno pueda estarse alejando de los más pobres entre los pobres. Mientras tanto, el PND ha sido utilizada como base para una versión modificada de la ERCERP, la cual actualmente está en su proceso final de discusión.

Aparentemente existen aproximadamente 1,800 ONG en Nicaragua. Alrededor del 20 por ciento de la ayuda a Nicaragua (USD 200 millones) es canalizada a través de ONG. La plataforma de ONG más importante es la Coordinadora Civil, que cuenta con unos 300 miembros y se involucra en el diálogo político con el gobierno de Nicaragua y con los donantes. En general, la sociedad civil nicaragüense –de la cual las ONG son la columna vertebral- sigue siendo considerada muy débil, fragmentada, altamente dependiente del apoyo externo, y con relativamente poca influencia

en la política nacional. Sin embargo, la sociedad civil nicaragüense ha ganado fuerza y autonomía, y se ha convertido en una contraparte seria de los donantes internacionales y del gobierno nacional. Tradicionalmente, el enfoque de las ONG nicaragüenses ha sido la implementación de proyectos y la entrega de servicios a sus comunidades.

1.4 La Cooperación Austriaca para el Desarrollo en Nicaragua

La cooperación austriaca para desarrollo en Nicaragua comenzó a desarrollarse en la década de los 80. Inicialmente, se trataba principalmente de individuos y grupos independientes que viajaban a Nicaragua con un espíritu de solidaridad con la revolución de 1979 encabezada por los sandinistas. En los 80, esta revolución también se convirtió en trampolín para una mayor participación de las ONG austriacas en Nicaragua. Históricamente, el apoyo de ONG austriacas a Nicaragua ha girado en torno de los valores de la revolución sandinista. Desde entonces, las ONG austriacas han jugado un importante papel en la Cooperación Austriaca para el Desarrollo con Nicaragua. Durante los años 90, la ayuda austriaca a Nicaragua siguió canalizándose principalmente a través de ONG austriacas, la cual también estaba relacionada con la posición generalmente crítica de Austria hacia el gobierno liberal de Arnoldo Alemán. La mayoría de los demás donantes bilaterales han compartido esta actitud crítica así como la práctica de proporcionar gran cantidad de asistencia oficial de desarrollo a Nicaragua, a través de organizaciones de la sociedad civil tanto nacionales como internacionales. Así, las ONG austriacas no han estado aisladas sino que han compartido una plataforma común con la mayoría de la comunidad internacional de ONG y con la sociedad civil que está emergiendo en el país. En los años 90, los gobiernos liberales de Nicaragua se sentían ideológicamente menos a gusto con la comunidad internacional de ONG como un todo que el gobierno sandinista, aunque siempre ha habido contactos y en muchos casos incluso relaciones de trabajo funcionales entre ONG individuales y el gobierno, especialmente a nivel local.

En 1986, se estableció en Managua una Oficina de Coordinación, y en 1992 Nicaragua fue definida como país prioritario para la Cooperación Austriaca. En 1993, la Oficina de Coordinación se convirtió en Oficina Regional y asumió la responsabilidad de los proyectos en Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Los acuerdos bilaterales entre Austria y Nicaragua fueron firmados en 1986 y 1994.

De acuerdo con el programa de país con Nicaragua 2003-2006 (*Cooperación Austriaca de Desarrollo 2003b*), el objetivo principal de la ayuda bilateral de Austria es el de contribuir a reducir la pobreza apoyando el desarrollo sustentable social, económico y ecológico. El programa de país está compuesto por tres sectores prioritarios: (1) el desarrollo rural; (2) el sector social (educación y salud), y (3) el desarrollo de las micro, pequeña y mediana empresas. Los temas de medio ambiente, género, descentralización y desarrollo de las capacidades son definidos como aspectos transversales. La mayoría de la ayuda bilateral austriaca es canalizada a través de

agencias ejecutoras austriacas, i.e. principalmente ONG austriacas; un proyecto ha sido ejecutado por una empresa consultora austriaca².

Las agencias austriacas siempre tienen socios locales del proyecto, quienes usualmente son responsables de la operación del proyecto. Otros socios de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo en Nicaragua son organizaciones nacionales de la sociedad civil, instituciones locales del gobierno, como los municipios y organizaciones multilaterales. En 2004, el programa bilateral de país incluyó a cerca de 21 proyectos, sin embargo, el número total de contratos viene siendo de alrededor de 90.

Después del huracán Mitch, el desembolso neto de la ODA austriaca alcanzó en 1999 un máximo de 10.6 millones de euros. Desde entonces la ODA ha fluctuado entre 4.6 y 6.3 millones de euros. La contribución de Austria corresponde al 1.5 por ciento de toda la ayuda bilateral a Nicaragua y al menos del 1 por ciento de la ayuda total. Los fondos privados austriacas son comparativamente más altos en Nicaragua, por ejemplo, en 2002, las ONG austriacas y otras iniciativas de la sociedad civil aportaron un total de 1.8 millones de euros. Además de los fondos del programa del MFA/ADA y de ONG privadas, Austria también apoya a Nicaragua mediante el alivio de la deuda, y otras agencias oficiales, como las provincias, otorgan fondos adicionales. Así, en 2003 la ODA total de Austria a Nicaragua alcanzó los 6.3 millones de euros.

² El contrato con la agencia consultora austriaca expiró mientras se llevaba a cabo la evaluación y la ejecución del proyecto ha sido transferido a una empresa consultora alemana.

2 Parte II: Análisis

Esta parte del informe evaluará el desempeño de la Cooperación Austriaca de Desarrollo con respecto a la implementación de los proyectos seleccionados ejecutados por ONG y empresas austriacas, así como por las agencias ejecutoras locales en Nicaragua. Se incluirá un análisis de los diferentes actores y sus roles y responsabilidades con respecto a los proyectos de ONG en Nicaragua y la evaluación del desempeño de los proyectos de ONG austriacas en Nicaragua. La evaluación se basará en un análisis realizado de acuerdo con los siguientes criterios de desempeño: relevancia, eficiencia, efectividad, sustentabilidad, impacto y aspectos transversales. Se le dará una consideración especial al tema de sinergias y efectos multiplicadores de los proyectos de ONG austriacos.

Los proyectos seleccionados por la ADA para esta evaluación incluyen:

- Programa de salud en la RAAN (Región Autónoma del Atlántico Norte), implementado por Horizont 3000 (1494) (incluye los componentes de: Atención integral de salud de la población rural en los municipios de Rosita y Bonanaza: en el municipio de Waslala y de las comunidades en el río Prinzapolka (tres componentes); lucha contra el HIV/SIDA en 71 comunidades del municipio de Bilwi/Puerto Cabezas y fomento de la medicina tradicional.
- Proyecto de desarrollo rural en Río San Juan, implementado por ADC (1731)
- Proyecto de desarrollo rural FEM, implementado por Horizont 3000 (1980)
- Proyecto de desarrollo rural en El Rama, implementado por IPADE (1078-04)
- Proyecto de desarrollo rural RENICC, implementado por RENICC (1906)

2.1 Roles y responsabilidades

La teoría gerencial señala que el desempeño de los actores individuales depende en gran medida de la estructura organizacional en la que se encuentran inmersos, y de qué tan efectiva sea la definición de los roles y responsabilidades de cada actor (*Singh 2002*). Las evaluaciones que se han llevado a cabo con anterioridad sobre los proyectos, los sectores y los instrumentos de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo en Nicaragua y otras partes, identificaron aspectos sistémicos y gerenciales como elementos clave para el desempeño de las actividades de la cooperación austriaca; y a los roles y responsabilidades poco claros como los principales cuellos de botella para el sistema de ayuda austriaco (*Glutz y Wolf 2004; Manndorff, Rhyne, y Reiter 2000; Manndorff et al 2004; Moncada 2003; Wehrle, Christen y Casella 2003*).

El esquema de la ayuda austriaca se reestructuró completamente con la creación de la Agencia Austriaca de Desarrollo (ADA), la cual fue creada a principios del año 2004 con base en la nueva Acta de Cooperación para el Desarrollo. Los principales motivos para la creación de la ADA fueron (1) proporcionar una estructura adecuada para el manejo eficiente y efectivo del esperado crecimiento del volumen de fondos ; (2) aumentar la cooperación con la Unión Europea, incluyendo la apertura de oportunidades de participar en licitaciones y ejecutar fondos de la

Comisión Europea a través de la ADA; y (3) promover e intensificar los vínculos y la cooperación con el sector privado.

Bajo este nuevo esquema institucional, el Departamento de la Cooperación para el Desarrollo, del Ministerio de Asuntos Exteriores (MFA) se centra en los temas de las políticas, mientras que los asuntos operativos han sido transferidos a la ADA. Aunque los roles y responsabilidades para la mayoría de los actores han sido definidos durante el último año, el proceso continúa y sigue habiendo algunas dudas respecto a las implicaciones y efectos de la reestructuración.

Entre los actores principales de la planeación e implementación de los proyectos de las ONG con financiamiento austriaco, se encuentran el MFA, la ADA con sus oficinas centrales en Viena y la Oficina de Coordinación en Managua, ONG austriacas y otras organizaciones y socios de proyectos en Nicaragua -incluyendo ONG locales y otras organizaciones de la sociedad civil-, así como autoridades descentralizadas del gobierno.

2.1.1 Ministerio de Relaciones Exteriores

El Departamento de Cooperación para el Desarrollo del MFA sigue siendo el principal actor estratégico de los programas bilaterales de ayuda austriaca. Tiene como tarea formular las políticas y la orientación para la cooperación de desarrollo austriaca, i.e. la formulación del Programa de Tres Años, la preparación de las políticas sectoriales y de las declaraciones políticas, la aprobación de los programas de país, etc. El MFA también es responsable de la coordinación entre todos los ministerios para asegurar la completa coherencia de la ayuda austriaca.

El proceso de reestructuración provocó una importante fuga de cerebros dentro del MFA, y un gran número de personal técnico fue transferido a la ADA. Como lo menciona el más reciente reporte DAC Peer Review (2004) p.44, el recorte de personal en el MFA se hizo en un momento en que se suponía que la ODA tendría un crecimiento drástico. La evaluación de DAC también señala que el MFA no sólo está perdiendo personal, sino también algo de su memoria institucional sobre la cooperación para el desarrollo.

Gran parte del personal del MFA que permanece en la institución es responsable de varias áreas y/o regiones geográficas. Por ejemplo, el funcionario del MFA encargado del desarrollo rural, un sector clave en el programa de país de Nicaragua, también es el responsable de la pobreza como tema transversal y de África como región geográfica. Se reconoce ampliamente que estos reducidos recursos humanos no permiten que el personal del Ministerio se involucre de manera eficiente en las discusiones de la política internacional o en la preparación de las políticas en sus respectivas áreas de trabajo. Por esto, algunas de las responsabilidades del MFA han sido delegadas a ADA, una de ellas es la elaboración de la nueva política acerca de las ONG³ que actualmente está en proceso, lo cual evidentemente debería ser responsabilidad del MFA y no de la ADA. La línea que divide las tareas estratégicas de las operativas, así como una clara y útil

³ Actualmente, se encuentra en proceso del desarrollo una Guía Estratégica acerca de la colaboración con ONG y ya existe un borrador para uso interno.

división del trabajo entre el MFA y ADA, ciertamente seguirán siendo discutidas y rebatidas por un tiempo más en el futuro.

2.1.2 Oficina Central de la ADA

La ADA fue creada en enero de 2004 como una sociedad con responsabilidad limitada, de propiedad exclusiva del gobierno de Austria y representada por el MFA austriaco. ADA es la responsable de llevar a cabo el programa bilateral de ayuda austriaco. Sin embargo, la ADA no actúa como una agencia ejecutora, ya que la parte operativa está a cargo de las ONG, organizaciones privadas, institutos de investigación y consultores.

El actor principal de la oficina central de la ADA, con respecto a los proyectos de ONG en Nicaragua, es el funcionario encargado de Centroamérica. Esta persona es la contraparte directa de la directora de la Oficina de Coordinación en Nicaragua –una instancia institucional también llamada tándem. La cooperación entre el funcionario y el director de la Oficina de Cooperación en Managua parece funcionar bien, y la mayoría de las veces las decisiones respecto a los programas y proyectos se toman por consenso entre estos dos actores. Existe un acuerdo general en que la creación de la ADA ha ayudado a hacer que los procesos sean más transparentes y estandarizados, y a que algunos procedimientos administrativos entre la Oficina de Coordinación en Managua y las oficinas centrales sean más ágiles. Adicionalmente, un miembro del equipo de la ADA en las oficinas centrales está a cargo de asuntos generales relacionados con ONG, incluyendo contratos marco.

2.1.3 Oficina de Coordinación de la ADA en Nicaragua

La Oficina de Coordinación en Managua forma parte de la ADA, pero aparte de asuntos operativas, también está a cargo de algunas funciones diplomáticas. La Oficina de Coordinación en Managua funciona como Oficina Regional que también es responsable de los programas y proyectos en otros países de la Cooperación de Desarrollo austriaca en Centroamérica, incluyendo Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Sus principales responsabilidades son contribuir al desarrollo de una estrategia y al diseño de programas y proyectos, así como monitorear y coordinar actividades austriacas de ayuda bilateral. Los representantes de la Oficina de Coordinación toman parte en la coordinación de donantes y el dialogo político con instituciones gubernamentales.

El personal de la Oficina de Coordinación incluye la directora de la oficina, tres funcionarios sectoriales de programas, un asesor de tiempo parcial para temas de medio ambiente y género, un contador del programa y seis empleados administrativos. Los asesores sectoriales son los responsables del desarrollo rural, del desarrollo de pequeñas y medianas industrias, y del sector social (salud y educación). Con excepción de la directora de oficina y del asesor de tiempo parcial para medio ambiente y género, todo el personal fue contratado localmente. Los asesores sectoriales tienen algunos vínculos directos con la oficina central de la ADA, pero casi no con los asesores sectoriales en Viena, debido a problemas de idioma. Esto, junto con un nivel relativamente bajo de compromiso con Nicaragua por parte de los asesores sectoriales en Viena, en general le da a la Oficina de Coordinación espacio para buscar sus propios enfoques, al tiempo

que impide que la ADA utilice experiencias hechas en Nicaragua y desarrolle una memoria institucional, como se ha observado en evaluaciones anteriores (*Manndorff et. al.* 2004).

La Oficina de Coordinación considera que el nivel actual del personal de la oficina es adecuado, tomando en cuenta la contratación de otro asesor sectorial de tiempo parcial para el subsector de agua. Sin embargo, es posible que el personal que existe actualmente no sea suficiente si la Oficina de Coordinación decide comprometerse de manera más activa y visible en la coordinación de donantes y el dialogo político, incluyendo los SWAP (enfoque sectorial ampliado) y la ayuda presupuestaria, y asumiendo posiblemente un rol de dirección en algunas actividades. Además, entre más proyectos se implementen directamente con socios nicaragüenses -como ONG y autoridades gubernamentales descentralizadas- sin la intermediación de ONG y organizaciones austriacas, mayores serán las necesidades de capacidad de la Oficina de Coordinación. Un mayor número de propuestas y peticiones diseñadas y administradas por la Oficina de Coordinación significará también una mayor carga de trabajo para la oficina.

En comparación con otras Oficinas de Coordinación de la ADA, la de Managua tiene una plantilla de empleados bastante buena y opera bajo un régimen más descentralizado que otras oficinas. La administración, el monitoreo y las auditorias de los proyectos y programas bilaterales de ayuda son responsabilidad exclusiva de la oficina. Además, la oficina de Managua es la única Oficina de Coordinación donde los temas de medio ambiente y género son delegados al consultor responsable de esos temas. Dentro de la ADA, esto constituye un modelo único de toma de decisiones descentralizada y de delegación que parece funcionar muy bien y es apreciada por todos los involucrados.

Sin embargo, en comparación con la tendencia internacional de descentralización y desconcentración que la mayoría de las agencias de desarrollo bilaterales y multilaterales están siguiendo -i.e. la transferencia gradual de recursos y responsabilidades a oficinas ubicadas en el país-, la Oficina de Coordinación de la ADA en Managua sigue siendo un tanto dependiente de las oficinas centrales. Esto es especialmente cierto en el caso de los proyectos co-financiados que son seleccionados, administrados y monitoreados en las oficinas centrales del ADA. En muchos casos, se le ha pedido a la Oficina de Coordinación que comente acerca de la viabilidad de las propuestas de proyectos, sin embargo, esto no ha sido la regla, ni la Oficina de Coordinación tiene la capacidad de proporcionar insumos para los proyectos co-financiados, como tampoco los ha podido acompañar. La Oficina de Coordinación considera también que sus contribuciones y comentarios acerca de los proyectos co-financiados no siempre son tomados en cuenta por las oficinas centrales del ADA. Más aún, debido a que la Oficina de Coordinación no tiene un rol contractual de supervisión, las agencias ejecutoras y/o socios locales a menudo consideran que no son responsables ante la Oficina de Coordinación.

Por lo que respecta a los proyectos y programas bilaterales, la Oficina de Coordinación considera que no cuenta con suficientes instrumentos y poder de decisión para monitorear y supervisar de manera efectiva los proyectos implementados por ONG austriacas, y tampoco cuenta con la autoridad para imponer sanciones en caso de desempeños deficientes. Algunos actores opinan que la reforma de la estructura de la Cooperación Austriaca ha revertido la tendencia a la descentralización. La estructura centralizada de la ADA, en la que la decisión final en todos y cada uno de los programas y proyectos es tomada en las oficinas centrales, parece no concordar muy bien con las nuevas realidades en cuanto a la organización de la cooperación a nivel del país beneficiado. La coordinación de los donantes, la armonización, el diálogo político, y los nuevos instrumentos de la cooperación del desarrollo, tales como los SWAP, y el apoyo presupuestario,

requieren de un alto nivel de capacidad y autonomía por parte de cada una de las delegaciones de donantes ubicadas en el país.

En cuanto a los proyectos seleccionados para esta evaluación, el nivel de compromiso, calidad y apoyo de la Oficina de Coordinación es diferente en cada proyecto, así como entre un asesor sectorial y otro. Basados en doce criterios de desempeño, los gerentes de proyectos evaluaron el apoyo recibido de parte de la Oficina de Coordinación en promedio como bastante satisfactorio; sin embargo, hubo diferencias significativas en las calificaciones. La calidad de la relación entre la Oficina de Coordinación y su contraparte austriaca a menudo dependió de la personalidad de los actores involucrados y de las relaciones personales entre ellos. Dos socios locales mencionaron que los altibajos en la relación entre la Oficina de Coordinación y su contraparte austriaca también tuvieron un impacto en la relación que ellos tenían con su agencia implementadora austriaca.

Los asesores sectoriales usualmente monitorean más de cerca los proyectos implementados directamente por los socios locales que aquellos implementados por ONG y organizaciones austriacas. Sin embargo, el enfoque que tienen los asesores sectoriales para monitorear y apoyar los proyectos difiere de un proyecto a otro. De igual forma, en algunas áreas de proyecto el asesor sectorial correspondiente ha logrado construir una buena relación con las autoridades gubernamentales locales; mientras que en otras áreas la ADA, como agencia de ayuda oficial, es poco conocida por los funcionarios gubernamentales u otros involucrados. En general, los asesores sectoriales parecen trabajar de manera bastante autónoma y son capaces de definir sus roles y responsabilidades frente a otros actores, según su propio juicio.

Aproximadamente una vez al año, la Oficina de Coordinación organiza talleres temáticos a los que son invitados los socios de proyecto y, en algunos casos, agencias ejecutoras austriacas. La Oficina también apoya las visitas de intercambio y la participación de miembros del personal de los proyectos a conferencias y cursos de capacitación tanto nacionales como internacionales. Estas iniciativas son muy apreciadas por los gerentes de los proyectos y el personal. Sin embargo, como se discutirá más adelante, en Nicaragua no se ha establecido entre los proyectos apoyados por la ADA un mecanismo sistemático para promover el intercambio de ideas y el aprendizaje conjunto, como reuniones regulares de administradores de proyectos de uno o diferentes sectores.

2.1.4 Las agencias implementadoras y los socios locales

La ADA no actúa como agencia ejecutora, sino que delega la ejecución de los programas y proyectos bilaterales a un gran número de ONG y organizaciones privadas tanto en Austria como en Nicaragua. Las ONG austriacas han estado presentes y activas en Nicaragua desde hace mucho tiempo, y muchas de esas organizaciones que llegaron a Nicaragua en la década de los 70 siguen estando activas en el país. Horizont 3000, la ONG más grande de Austria en lo que se refiere a actividades de desarrollo internacional, está a cargo de la implementación de uno de los programas y de uno de los proyectos que fueron seleccionados para esta evaluación, mientras que otros dos proyectos están siendo implementados directamente por socios nicaragüenses sin la mediación de una contraparte austriaca; el quinto proyecto ha sido implementado por distintas organizaciones austriacas.

El rol de las agencias austriacas es supervisar y monitorear las actividades de los proyectos, proporcionar apoyo técnico y ayuda cuando esto sea necesario, así como asegurar un manejo

responsable de proyectos y de fondos e informes oportunos. Horizont 3000 y/o aquellas organizaciones que unieron sus esfuerzos para crear Horizont 3000 han estado presentes en Nicaragua aún antes de que se abriera la Oficina de Coordinación MFA/ADA. Generalmente Horizont 3000 es percibida como una organización profesional y capaz que cuenta con personal calificado y con gran experiencia. La directora de la oficina ha mantenido ese puesto por más de diez años, por lo que cuenta con amplios conocimientos sobre el contexto local y regional.

Dos evaluaciones externas de los proyectos en el sector de desarrollo rural (*Escobar, Montalván y Grünberg 2001; Moncada 2003*) llegaron a la conclusión de que los roles y responsabilidades de los actores involucrados, i.e. la Oficina de Coordinación, las agencias ejecutoras austriacas y los socios locales, no estaban muy claros. *Moncada (2003)* incluso señala que todas las deficiencias de los proyectos están relacionadas con temas gerenciales y administrativos, y que, como resultado, el desempeño del proyecto fue afectado por a la débil relación entre la agencia austriaca y el socio local. El equipo de L&R/INBAS también percibió la relación entre estos dos actores como básicamente inexistente. Probablemente, esto se debe, por lo menos en parte, al hecho de que el representante de la organización austriaca y el socio local tenían un concepto completamente distinto del desarrollo. Aún cuando estos problemas han sido evidentes durante varios años y que fueron nuevamente confirmados por la evaluación externa, el asesor sectorial no ha hecho ningún esfuerzo significativo para mediar entre las dos partes, e incluso no considera que sea su responsabilidad resolver los conflictos entre los socios del proyecto. Sin embargo, el equipo de evaluación considera que en esos casos ese es exactamente el papel que la Oficina de Coordinación debe asumir.

Las dos instituciones locales que actualmente tienen una relación directa con la Oficina de Coordinación, trabajaron en fases anteriores del proyecto con una agencia ejecutora austriaca como intermediaria. Ambas coincidieron en que prefieren tener una relación directa, principalmente porque los roles y las responsabilidades ahora están mucho más claros, y porque actualmente tienen que relacionarse y coordinarse con un solo actor, y no con dos. Parece que en estos dos proyectos la Oficina de Coordinación es más demandante, mantiene una relación más estrecha y proporciona un mayor y mejor apoyo a los socios locales, que las agencias ejecutoras austriacas como intermediarias en fases anteriores del proyecto.

En lo tocante a los proyectos de desarrollo rural, tres de las cuatro instituciones locales estuvieron poco satisfechas con el nivel y la calidad del apoyo que las agencias ejecutoras austriacas están proporcionando y/o proporcionaron antes de que la Oficina de Coordinación se convirtiera en la contraparte directa. Lo más probable es que esto esté relacionado con el hecho de que Horizont 3000 usualmente trabaja con comunidades, grupos y ONG locales más pequeños y ve su mayor capacidad en el apoyo que brinda a estas instituciones en sus inicios y sus fases de crecimiento. La única institución menos reconocida con la que Horizont 3000 trabaja actualmente en desarrollo rural expresó gran reconocimiento por el apoyo y ayuda técnica que recibió de Horizont 3000, lo cual se relacionaba principalmente con el manejo del ciclo del proyecto. Sin embargo, los socios locales más avanzados y reconocidos consideraron que ni Horizont 3000 ni empresas austriacas les habían ofrecido grandes conocimientos especializados y técnicos en áreas relevantes para las fases más avanzadas del proyecto. En el sector salud, los socios locales expresaron un mayor reconocimiento por el apoyo y las contribuciones de Horizont 3000 y manifestaron, por ejemplo, que la asesoría recibida, especialmente en el manejo administrativo, les había servido para el manejo de proyectos financiados con recursos de otras fuentes.

La calidad del apoyo técnico proporcionado por agencias ejecutoras austriacas también tuvo un efecto en la percepción general de la calidad de la relación entre las agencias austriacas y los socios locales. El equipo de evaluación pidió a los socios locales que clasificaran la relación con sus contrapartes austriacas en términos de estas tres opciones:

- Visiones, propósitos y enfoques que comparten.
- Buena relación operativa.
- Donante-beneficiario.

La mayoría de las relaciones entre los socios actuales y anteriores en los proyectos de desarrollo rural fueron del segundo tipo, mientras que en el programa de salud todos los componentes correspondieron al primer tipo. Las relaciones en el sector salud regularmente fueron calificadas como más saludables y más efectivas que en el sector de desarrollo rural, donde incluso un socio local describió su relación con la agencia ejecutora austriaca como del tipo donante-beneficiario.

Recomendaciones a MFA:

- Asegurar que tanto las oficinas centrales de MFA y de ADA cuenten con suficiente personal para poder cumplir con sus responsabilidades.
- Asegurar que todos los actores compartan las mismas definiciones de sus roles y responsabilidades.
- Considerar otorgar más autonomía y poder de toma de decisiones a la Oficina de Coordinación, para facilitar una participación más activa en la coordinación de donantes y el dialogo político en Nicaragua.

Recomendaciones para ADA:

- Asegurar que las oficinas centrales de ADA, así como las oficinas locales cuenten con el personal suficiente y que todos los actores tengan la misma comprensión de sus roles y responsabilidades.
- Establecer mecanismos para mejorar la comunicación y el intercambio de información entre los asesores sectoriales en Viena y aquellos ubicados en las oficinas en el extranjero.
- Asegurar un mayor alineamiento de proyectos co financiados con el programa de país.

Recomendaciones para la Oficina de Coordinación en Managua:

- Asegurar que los asesores sectoriales asuman una actitud más consistente respecto al nivel y la calidad del monitoreo y del apoyo, especialmente en proyectos implementados directamente por socios locales.
- Asumir un rol más activo en la promoción del intercambio de experiencias y del aprendizaje en común entre proyectos con financiamiento austriaco.
- Asumir un rol más activo en la mediación entre agencias austriacas y socios locales en caso de conflictos o problemas de comunicación graves.

Recomendaciones para agencias implementadoras austriacas:

- Fortalecer su capacidad de proveer conocimientos técnicos más especializados, también a sus socios locales más avanzados.

2.2 Evaluación del desempeño de proyectos austriacos con ONG

2.2.1 Relevancia

De acuerdo con DAC (2002) y los Lineamientos de Evaluación de la ADA, relevancia se refiere principalmente a la consistencia de un programa o proyecto en relación a las políticas y prioridades del país receptor, las necesidades y prioridades del grupo meta y las políticas y prioridades del país donante.

2.2.1.1 Relevancia a nivel nacional

Los documentos políticos de mayor relevancia para el gobierno nicaragüense son la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP), y el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Estos documentos establecen la visión estratégica para la reducción de la pobreza, los principales objetivos del gobierno y las actividades clave que deben llevar a cabo; todo lo anterior prevé guiar la planeación, el presupuesto, las políticas y las actividades del gobierno.

Ni la comunidad internacional de donantes ni los actores involucrados, están completamente satisfechos con la calidad del ERCERP y del PND. Aunque la mayoría de los donantes están comprometidos a basar sus estrategias en las prioridades y políticas nacionales, afirman que la alineación será difícil hasta que las versiones finales sean presentadas. Asimismo, algunas partes de la actual ERCERP son consideradas mejores que otras. Por ejemplo, aunque el sector educativo en la ERCERP proporciona un buen marco de cooperación, el documento parece tener debilidades en las áreas de desarrollo rural y de descentralización. Algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio han sido incluidos en la ERCERP, pero otros, como las metas en la igualdad de sexos, VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades serias, no han sido considerados. La alineación de los donantes también resulta complicada por el hecho de que existen varias matrices condicionales y a que no se ha desarrollado un marco de gastos de mediano plazo y de varios años.

Dada la amplitud y, en cierta forma, la vaguedad de la ERCERP, no hay muchas dudas de que básicamente todas las actividades de los donantes puedan ser justificadas por estas dos estrategias. La Oficina de Coordinación mencionó que la elaboración del Programa de País para Nicaragua (2003) se basó en la primera ERCERP y que el documento también está alineado con todos los objetivos del borrador del PND, aunque el PND fue preparado después de la elaboración del programa de país. Sin embargo, ningún funcionario de gobierno fue consultado durante el proceso de elaboración del programa de país, ya que la Oficina de Coordinación no mantuvo ningún contacto directo con el gobierno de Alemán. La falta de una traducción del programa de país al español ha hecho que sea muy difícil cualquier discusión sustancial con los representantes del gobierno sobre el programa. Sin embargo, la Oficina de Coordinación planea realizar un estudio exhaustivo sobre la relevancia y alineación del programa de país con planes

nacionales para el 2005 y posteriormente hacer adaptaciones donde sea necesario. Después de este ejercicio, el programa de país ya revisado será traducido al español.⁴

Con respecto a las intervenciones austriacas, todos los proyectos seleccionados para esta evaluación entran en la definición general de la ERCERP y del PND, con una sola excepción. Como se discutirá detalladamente más adelante, el componente del aserradero del proyecto del Río San Juan infringe no sólo el plan de desarrollo nacional si no también ciertas leyes locales y nacionales de estándares ambientales. Lo que es muy positivo es que las experiencias del programa de salud de la RAAN han sido incorporadas a la Política Nacional de Salud, lo que implica que el programa ha contribuido a la elaboración de las políticas nacionales. Aunque algunos documentos de proyecto hacen referencia a las estrategias nacionales, usualmente no analizan específicamente de qué manera las actividades del proyecto encajan en estas políticas. Es probable que esto esté también relacionado con la actitud crítica que Austria ha tenido hacia el gobierno anterior, así como a la falta de una estrategia nacional de desarrollo global en el momento en que algunos proyectos fueron diseñados.

Desde que el gobierno Bolaños tomó posesión, la relación y la coordinación entre el gobierno y los donantes, incluyendo Austria, ha mejorado considerablemente. La participación de la Oficina de Coordinación en la coordinación con los donantes y los foros de diálogo político deberán asegurar que las actividades Austriacas correspondan a los planes y prioridades del gobierno central. La Oficina de Coordinación también proporciona al gobierno información periódica. Sin embargo, en línea con el *DAC Peer Review* (2004), el equipo de evaluación considera que aún queda mucho camino por recorrer para armonizar y alinear todas las actividades de las ONG austriacas, incluyendo los proyectos co-financiados, de manera más estrecha con las estrategias y sistemas nacionales de Nicaragua. Sin embargo, como se discutió anteriormente, la coordinación, armonización y alineación de los donantes requiere que la Oficina de Coordinación disponga de un nivel relativamente alto de autonomía.

2.2.1.2 Relevancia a nivel local

Muchos municipios no tienen aún un plan local de desarrollo, aunque el proceso de planificación municipal ya ha comenzado en la mayor parte del país. Si bien la mayoría de los proyectos tenían buenas relaciones con los organismos y representantes del gobierno local, no necesariamente se basaban en las prioridades y planes locales, donde fuera que existieran. La mayoría de los documentos de los proyectos no hacen referencia específica a estrategias locales y en muchos casos los representantes del gobierno local no fueron consultados durante la fase de diseño. Aunque en un caso hubo algunas fricciones entre el proyecto y el gobierno local, la mayoría de los proyectos tenían una buena posición a nivel local. Varios de los proyectos de desarrollo rural han fortalecido las capacidades de planeación participativa a nivel comunitario, contribuyendo así de manera efectiva al proceso de planificación municipal. En el programa de salud, varios componentes de los proyectos han tenido una estrecha relación de trabajo con el Ministerio de Salud (MINSa) a nivel local, donde los socios de proyectos y MINSa se complementan en sus actividades.

⁴ Poco después de terminar el borrador del presente documento, el programa de país fue traducido al español y fue revisado respecto a la coherencia con la ERCERP y el PND.

En cuanto al tema sobre si los proyectos austriacos están relacionados con las “necesidades de desarrollo” a nivel local, se puede argumentar que en un país como Nicaragua, el segundo más pobre en el hemisferio, y en particular en las áreas marginadas donde operan los proyectos austriacos, cualquier inversión coherente de desarrollo que apunte ampliamente a mejorar el sustento de la población puede ser considerado como relevante. De manera similar, la mayoría de los municipios, especialmente en áreas rurales, tienen muy pocos recursos y a menudo son incapaces de mantener incluso una infraestructura y servicios básicos.

Al equipo de evaluación le dio la impresión de que todos los proyectos visitados abordaban de manera efectiva las necesidades específicas de los grupos meta. Esto también ha sido confirmado en varios grupos focales de discusión, donde básicamente todos los beneficiarios expresaron su apreciación por las actividades llevadas a cabo por los proyectos. Varios beneficiarios expresaron algunas necesidades adicionales, pero está claro que ningún proyecto individual o programa puede abordar todas las necesidades y preferencias de la población local. Una evaluación más profunda de un proyecto (*Escobar, Montalván y Grünberg 2001*) confirma la relevancia del proyecto de El Rama con respecto a las necesidades de la población local, lo que se atribuye al buen conocimiento local que tiene la agencia ejecutora austriaca y a su presencia en la región de casi de 20 años.

Sin embargo, ninguna de las intervenciones estudiadas contenía un análisis contextual detallado que asegurara que los proyectos realmente estaban brindando las respuestas apropiadas a los problemas identificados. Asimismo, no existe un sistema de monitoreo o de evaluación que garanticen la continua relevancia de los proyectos en relación al cambio de contexto y de necesidades. La falta de un análisis contextual minucioso como base para el diseño de proyectos y actividades, también ha sido planteada en una evaluación profunda del proyecto de Río San Juan (*Moncada 2003*).

2.2.1.3 Coherencia con las políticas de la ADA

Los principales documentos austriacos de políticas para la Cooperación Austriaca para el Desarrollo en Nicaragua son el Programa de Tres Años, las políticas sectoriales y el programa de país de Nicaragua. Generalmente, existe una buena correspondencia entre las políticas y los proyectos evaluados. Esto también se debe a que los documentos de políticas, incluyendo el programa de país austriaco, son muy amplios y exhaustivos permitiendo así una gama amplia de enfoques y actividades de desarrollo.

El actual programa de país es el primero de su tipo en Nicaragua. Las agencias ejecutoras austriacas, que por mucho tiempo operaron de manera bastante independiente en Nicaragua, en un principio no fueron muy receptivas ante la iniciativa del programa del MFA/ADA. Mientras tanto, parecen haber aceptado que el MFA/ADA y la Oficina de Coordinación son los principales encargados de la definición de la estrategia de país en Nicaragua y de asegurar que las actividades estén alineadas con esta estrategia. Mientras los proyectos diseñados por la Oficina Coordinadora están claramente ajustados a la estrategia del país, las propuestas de proyecto de las agencias ejecutoras son revisados durante la fase de evaluación en lo referente a su relevancia para el programa de país. Los documentos de los proyectos normalmente se refieren al programa de país, aunque a menudo sólo de una forma superficial y general. Por la falta de un minucioso

monitoreo y un sistema de evaluación, actualmente no existen mecanismos sistemáticos para asegurar que las experiencias de los proyectos sean retroalimentadas a los programas nacionales. Como se discutirá en el capítulo 2.2.6., siguen existiendo considerables dudas con respecto a la coherencia de los proyectos co-financiados con el programa nacional.

El equipo de evaluadores también encontró serias desviaciones de las actuales políticas y estrategias austriacas. Aparte de las infracciones ambientales del proyecto de Río San Juan en relación con el aserradero, tres de los cuatro proyectos de desarrollo contenían componentes de crédito que no estaban alineados con las políticas austriacas (*Austrian Development Cooperation*, 2002c, *Manndorff*, 1997). Por ejemplo, en dos de estos componentes de proyecto, los extensionistas agrícolas también eran los responsables de otorgar los préstamos así como de cobrar las deudas de los beneficiarios del proyecto. Esta clase de arreglos institucionales han sido conocidos por más de una década como una de las peores prácticas y claramente contradicen las políticas austriacas establecidas hace mucho tiempo. Evidentemente, los tres proyectos no tenían la capacidad ni los sistemas para manejar un programa de crédito. Asimismo, parece ser que los resultados de una evaluación sobre las experiencias austriacas en micro-financiamiento en Centro América, llevada a cabo en 2001, nunca llegaron a estos proyectos. Como resultado de estas practicas, los tres componentes de crédito fracasaron, con serias consecuencias para los proyectos y sus beneficiarios. Estas experiencias parecen indicar que no hay suficiente participación por parte de los consultores sectoriales en Austria para asegurar que los proyectos en Nicaragua estén alineados con los estándares internacionales y las políticas austriacas.

Recomendaciones para ADA:

- Permitir una mayor armonización y alineación de los donantes en Nicaragua otorgando la autonomía necesaria a la Agencia Coordinadora.
- Asegurar que los proyectos, cuando sean viables, mantengan una relación más cercana con la administración local, contribuir a la plantación municipal y ajustar sus actividades a los planes y estrategias locales, cuando existan.
- Asegurar que los proyectos estén diseñados de acuerdo con las políticas sectoriales de Austria.
- Establecer un sistema de monitoreo y evaluación que permita una retroalimentación sistemática de la relevancia y coherencia de los proyectos austriacos con estrategias nacionales y políticas austriacas.
- Garantizar que los consultores sectoriales en las oficinas centrales, o -donde haya capacidad local- los asesores sectoriales de la Oficina de Coordinación aseguren que todos los componentes del proyecto estén alineados con las políticas establecidas por Austria y estándares internacionales.

2.2.2 Eficiencia y efectividad

El binomio de eficiencia y efectividad en los proyectos de desarrollo cada vez más ha atraído la atención de donantes bilaterales y multilaterales. Sin embargo, se sigue considerando que los conceptos de eficiencia y efectividad son algo difíciles de definir en relación a proyectos y programas de desarrollo. Aunque generalmente se ha considerado que las ONG operan con efectividad en cuanto a costos, algunos informes de proyectos fallidos de ONG e iniciativas con

poco impacto a largo plazo, han ocasionado que los donantes ya no den por sentado la eficiencia y efectividad de las ONG.

Eficiencia es un término económico y se refiere al uso de los recursos menos costosos para lograr resultados máximos. La eficiencia mide tanto resultados cualitativos como cuantitativos, en relación a los insumos invertidos. Ello implicaría la comparación de enfoques alternativos para lograr los mismos resultados, con el fin de conocer si se han utilizados los caminos más eficientes para lograr los objetivos. Más aún, como algunos de los proyectos tenían múltiples donadores, también fue imposible identificar específicamente la eficiencia de los insumos austriacos.

En términos generales, la cantidad de apoyo financiero otorgado por la Cooperación Austriaca para el Desarrollo para los proyectos evaluados ha sido relativamente modesta, particularmente en comparación con los grandes proyectos de la Unión Europea. En este respecto, el margen de ineficiencias usualmente era limitado y las auditorias y visitas de monitoreo regulares redujeron las oportunidades de fraudes y gastos inadecuados. Sin embargo, muchos de los proyectos han estado operando por un buen número de años, así que la cantidad total de los fondos recibidos ha sido considerable.

Aparte de los pocos ejemplos que se mencionarán más adelante, se tuvo la impresión que en general había una aceptable relación entre costos y beneficios, aún cuando el equipo no pudo comprobar científicamente esta valoración. Los proyectos usualmente tienen modestas instalaciones, personal dedicado, sistemas de monitoreo financiero aceptables, y en muchos casos parecen poder sacar el máximo provecho de sus recursos. Los gerentes de proyecto compartieron este punto de vista y le dieron a la “eficiencia” la calificación más alta entre una lista de 12 criterios de desempeño de proyectos en un ejercicio de auto-evaluación. Un análisis financiero del programa de salud, con un presupuesto total de alrededor de 480,000 euros para el año 2004, mostró que básicamente todos los fondos han sido utilizados para los beneficiarios, i.e. para actividades de capacitación, micro-proyectos y personal del proyecto que trabaja principalmente con los beneficiarios.

Un buen ejemplo del uso eficiente de fondos es el componente Waslala del programa de salud. Con un presupuesto de cerca de USD 60,000 de la ADA y muy pocos recursos adicionales, capacita y motiva una red de voluntarios de salud en casi todas las comunidades rurales del municipio. Con cerca de 30,000 personas con acceso a algún servicio básico de salud, el costo por persona sería de alrededor de USD 2, lo que parece ser muy razonable. Por otro lado, el Instituto de Medicina Tradicional y la universidad URACCAN han establecido una finca demostrativa para plantas medicinales y agroforestería principalmente. Sin embargo, la finca es poco accesible y la experiencia de la finca anterior, la cual tuvo que ser abandonada por problemas de tenencia de la tierra, demostró que aparentemente el servicio no tuvo muchos beneficiarios, lo cual provocó algunas dudas acerca de la utilidad de la inversión.

En el sector de desarrollo rural, el equipo de evaluación encontró más ejemplos de ineficiencia. Algunos de estos proyectos han estado operando por largos periodos, en un caso inclusive más de 10 años, si bien con varias fases del proyecto y con diferentes estrategias. En El Rama así como en Río San Juan, algunos componentes, incluyendo los componentes de crédito, una planta procesadora de arroz y un almacén, simplemente fracasaron. Ambos proyectos han sido reformulados varias veces y muchos componentes fueron descartados. Como lo establecen algunas evaluaciones externas (*Escobar, Montalván y Grünberg, 2001; Moncada, 2003*), esto

implica altos costos de aprendizaje. Una de estas evaluaciones (*Moncada, 2003*) también señala que el aserradero, que recientemente ha llegado a un punto de equilibrio, ha operado ineficientemente e incurrido en grandes pérdidas por largo tiempo. Por último, un reporte de una agencia austriaca (*ADC, 2004*) señaló que durante los últimos seis años uno de los socios locales recibió alrededor de 1.3 millones de euros, sin que haya habido algún efecto en los ingresos per cápita en el área del proyecto.⁵

En lo que respecta a los documentos e informes de proyecto, el tema de eficiencia difícilmente aparece como una variable que los proyectos usen en los monitoreos o evaluaciones de sus actividades. Los marcos lógicos de los proyectos no incluían ningún objetivo o punto de referencia sobre costos o relaciones costo-beneficio. La reciente *DAC Peer Review Evaluation (2004)* también sugiere que se debe prestar más atención a la relación costo-beneficio en los sectores económicos, como el de agricultura, particularmente cuando el tamaño de los proyectos aumenta.

En general, los proyectos pequeños son relativamente más caros que los grandes, pues el costo proporcional de diseño y administración usualmente aumenta entre más pequeños son los proyectos. En varios desarrollos rurales los grupos meta consistían de poco más de 100 beneficiarios, y en un caso hubo inclusive menos de 100. Este sería un número razonable de beneficiarios para proyectos piloto, que se prevé serán desarrollados y ampliados después de una satisfactoria fase inicial. Sin embargo, en ninguno de estos proyectos se ha planeado una expansión de su alcance y muchos han servido al mismo número de beneficiarios por un largo tiempo. Del mismo modo, una evaluación realizada sobre los contratos marco de la cooperación austriaca (*Glutz y Wolf, 2004*) recientemente sugirió establecer un tamaño mínimo para los proyectos.

La **efectividad** mide hasta dónde un proyecto o programa de cooperación alcanza sus objetivos. En general, el equipo de evaluación llegó a la conclusión de que la mayoría de los proyectos financiados por Austria han logrado sus objetivos, con algunos proyectos que incluso han superando algunos objetivos específicos. Esto fue también confirmado por la propia evaluación de los gerentes de proyecto, quienes dieron a la efectividad de sus intervenciones calificaciones relativamente altas en todos los proyectos.

Sin embargo, también ha habido algunas limitaciones con respecto a la efectividad de los proyectos financiados por Austria. En el desarrollo rural, todos los proyectos visitados consistieron de varios componentes, con numerosas actividades, objetivos e indicadores. Los dos proyectos de desarrollo rural en El Rama y Río San Juan incluso participaron en tres líneas diferentes de actividades cada uno: (1) actividades de desarrollo de negocios, tales como la operación de un aserradero, la producción de aceite de palma, una planta procesadora de arroz o la implementación de programas de crédito; (2) actividades de desarrollo agrícola, incluyendo la introducción de nuevos cultivos y agricultura orgánica; y (3) actividades de desarrollo comunitario, tales como la promoción de la planeación participativa y la educación cívica. Sin embargo, todos estos proyectos tuvieron relativamente poco personal u otros recursos

⁵Aunque los evaluadores no pudieron confirmar esta evaluación, ésta muestra también la problemática relación entre las agencias ejecutoras austriacas y sus socios locales

disponibles. Así, los gerentes de proyecto a menudo encontraron difícil establecer un enfoque claro y no desviarse de sus objetivos. Los escasos recursos tuvieron que ser repartidos entre un amplio rango de actividades. No es de sorprender que los dos proyectos mencionados anteriormente hayan encontrado severos problemas y retrasos durante el transcurso de la vida de sus respectivos proyectos. Sin embargo, después de una serie de reformas y aclaraciones de enfoque, uno de estos proyectos parece estar de nuevo encarrilado y el otro está siendo renovado. En tres de cuatro proyectos de desarrollo rural los socios locales tenían la impresión de que la Oficina de Coordinación y/o los socios ejecutores austriacos pedían demasiado en muy poco tiempo. También, la realidad del proyecto mostró que los gerentes de proyectos, muy comprensiblemente, no tenían la misma experticia en todas las áreas de actividades. Como resultado, los proyectos a menudo se enfocaban en un área de actividades, mientras que ponían menos atención a otras. Esto se agravó por el hecho de que la asistencia proporcionada por las agencias ejecutoras austriacas era administrativa más que técnica, tal y como se discutió anteriormente. Por lo menos en lo que respecta al desarrollo rural, los resultados de esta evaluación parecen indicar que el éxito de los proyectos y/o de los componentes del proyecto depende en gran medida de las capacidades técnicas específicas de los gerentes de proyecto y de los socios locales.

En el sector salud, varios proyectos fueron incorporados a un programa integral de salud, lo que ayudó a establecer un enfoque consolidado y a lograr sinergias. Todos los participantes entrevistados, incluyendo los representantes del gobierno de Nicaragua, expresaron su conformidad con los logros de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo en este sector. En general, se considera que los proyectos han conseguido resultados tangibles y útiles para sus beneficiarios.

Sin embargo, los evaluadores también observaron algunos desvíos y retos en el programa de salud. Una ONG inició algunos proyectos productivos sin tener realmente la experticia para asesorar bien a la comunidad sobre su adecuada implementación. Es un caso que nos parece interesante, ya que la ONG, en un proceso de cambio interno, sustituyó su paradigma del trabajo asistencialista en salud por uno más avanzado y “moderno”: “Construcción de ciudadanía y desarrollo local”. Ello, por un lado, permite una visión mucho más integral de la problemática de la salud, por otro lado, en lo operativo puede llevar al riesgo de meterse a campos fuera de la especialización de la ONG sin tener la capacidad técnica necesaria para realizar proyectos bien fundamentados.

De manera más general, ha habido algunas dudas acerca de la solidez de los logros a nivel comunitario. Aunque el número de comunidades visitadas no fue representativo, en cuatro de las cinco comunidades visitadas el equipo de evaluación tuvo la impresión de que la organización comunitaria no era muy sólida — en un caso, estuvo a punto de desmoronarse. Esta impresión fue confirmada por un informe de proyecto que señalaba el escaso apoyo y la pobre participación de la comunidad en las actividades promovidas por el proyecto.

Las alianzas estratégicas entre las organizaciones involucradas en el programa de salud ciertamente ayudaron a mejorar la efectividad y la eficiencia. En Waslala y Alamikambarng, por ejemplo, hubo una clara división de trabajo entre el Ministerio de Salud y la parroquia/ONG. MINSA básicamente asumió los aspectos curativos de la salud, mientras que la parroquia/ONG estuvieron a cargo de reforzar la participación de la comunidad y al mismo tiempo de proveer algunos fondos para medicinas y otros insumos para MINSA. Esta cooperación permitió al

proyecto lograr una buena cobertura de servicios de salud con fondos modestos, reforzar los servicios gubernamentales y, al mismo tiempo, introducir aspectos innovadores en el modelo de salud en la RAAN.

La medición del desempeño de las organizaciones de desarrollo y de la efectividad de la ayuda canalizada a través de ONG, han sido temas de desarrollo ampliamente debatidos en los últimos años. *Roche y Nelly* (2003) sugieren que la efectividad de las ONG y de sus proyectos necesita ser evaluada no sólo en relación con lo que sucede en el campo, sino también en otros niveles. El logro de resultados es un producto de principios y valores organizacionales, así como de los enfoques en la intervención, estándares y calidad del trabajo en el campo. *VanSant* (2003) señala que las ONG con una visión clara y un consenso interno respecto a esa visión, usualmente emplean los recursos de manera efectiva hacia objetivos específicos ya que tienen claro por lo que están luchando.

Las ONG consiguen resultados a través de sus actividades directas o sus intervenciones formales, e indirectamente a través de las relaciones e influencias que tienen con otros, así como por los valores que representan y difunden. Por ejemplo, uno de los elementos clave de las prácticas de las ONG fue identificado como la habilidad para desarrollar relaciones efectivas y de largo plazo con organizaciones socias y comunidades de beneficiarios. Así, la crítica del uso unidimensional de los indicadores como medida de la efectividad de la cooperación en general se ha vuelto más clara. Los objetivos e indicadores simples y globalizados corren el riesgo de ser inadecuados para capturar la interacción entre intervenciones y el proceso de desarrollo en una situación dada (*Roche y Nelly* 2003).

Aunque los evaluadores están de acuerdo en que la evaluación de la efectividad de las actividades de cooperación requiere de un enfoque multidimensional que también utilice instrumentos cualitativos, y consideran que la calidad de las organizaciones y de sus capacidades institucionales puede ser un buen indicador para los aspectos más cualitativos de su trabajo de desarrollo, tales como su trabajo de propugnación (*advocacy*) y el diálogo político. Algunos aspectos de su capacidad organizacional y de sustentabilidad serán discutidos en el capítulo 2.2.3. Otro aspecto más cualitativo de la efectividad de las agencias ejecutoras austriacas y de los socios locales en Nicaragua — su contribución al diálogo político y su participación en el trabajo de propugnación — será analizado en el capítulo 2.2.6.

Por último, la Cooperación Austriaca para el Desarrollo en Nicaragua no usa sistemáticamente un enfoque exhaustivo del ciclo de proyecto para manejar de manera efectiva las diferentes fases de los proyectos, lo cual también ha sido planteado por una reciente evaluación de la DAC (*DAC* 2005). La adopción de esta herramienta facilitaría la introducción de aspectos que pueden mejorar la calidad de proyectos pero que actualmente no se usan en el sistema austriaco de manejo de proyectos, como las evaluaciones *ex-ante*. Una “segunda opinión” de las propuestas de proyecto sería particularmente importante en un contexto donde una ONG pueda tener la responsabilidad tanto de la formulación como de la implementación del proyecto. Tal y como se señaló anteriormente, la ADA y/o las agencias ejecutoras austriacas en general no realizaron estudios de factibilidad detallados y/o evaluaciones de las necesidades como una base para el diseño de los proyectos revisados en Nicaragua. Además, ninguno de los proyectos evaluados ha desarrollado una estrategia clara de salida o rutas alternativas en caso de problemas severos, ya sean internos o externos. Utilizar un sistema de gerencia del ciclo del proyecto, realizar estudios

de viabilidad y/o evaluaciones de las necesidades y desarrollar estrategias de retirada ciertamente elevaría el desempeño y en particular la efectividad de las iniciativas de desarrollo austriacas en Nicaragua.

Recomendaciones para ADA y para las agencias ejecutoras:

- Poner más énfasis en estudios profundos de factibilidad y de apreciación de necesidades, para reducir el riesgo de reformulaciones y/o problemas durante la implementación de los proyectos
- Incorporar indicadores respecto a las relaciones costo-beneficio en los objetivos de proyecto y en el monitoreo del mismo.
- Reducir el número de componentes de proyecto y asegurar que las agencias ejecutoras y/o los socios locales tengan la experiencia y la experticia en todos los componentes del proyecto.
- Considerar la ampliación de los proyectos exitosos y establecer un tamaño mínimo para los proyectos.
- Incorporar más indicadores cualitativos en el monitoreo y evaluaciones de los proyectos.
- Desarrollar estrategias claras de salida en todas las intervenciones de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo.
- Implementar microproyectos solo si existe una capacidad técnica real de monitoreo y asesoría a las comunidades.

2.2.3 Sustentabilidad

La sustentabilidad a nivel de proyectos de cooperación usualmente se define como el grado en que los beneficios de una actividad tendrán continuidad, después de que el proyecto haya terminado y hasta qué grado los grupos beneficiados por la intervención del proyecto quieren y pueden continuar con el logro de estos beneficios.⁶

Sin embargo, la sustentabilidad tiene muchas dimensiones y a menudo significa diferentes cosas para distintas personas. Sustentabilidad es un concepto al que frecuentemente se hace referencia en documentos de programas y proyectos; es un tema que al parecer a todo mundo le preocupa. Aun cuando existen algunas publicaciones y trabajos de opinión sobre la Cooperación Austriaca para el Desarrollo que discuten la sustentabilidad - como un número completo de la *Weltnachrichten (Cooperación Austriaca para el Desarrollo 2002)*-, ni el programa de Tres Años de la *Cooperación Austriaca para el Desarrollo (2003a)* ni el Programa de País para Nicaragua de la *Cooperación Austriaca para el Desarrollo (2003b)* incluyen una definición del término sustentabilidad.

Desde 1999, las propuestas de proyectos que se presentan ante ADA deben incluir consideraciones sobre siete diferentes dimensiones de sustentabilidad: política, tecnológica, ecológica, socio-cultural, género, institucional y financiera. Aunque las propuestas de proyectos contienen referencias sobre estas dimensiones, la mayoría de las agencias ejecutoras austriacas y socios locales frecuentemente encuentran difícil de integrar el concepto en su sistema de informes de proyecto. De hecho, en los informes de los proyectos revisados existen pocas discusiones sobre el concepto o sobre sus distintas dimensiones. A pesar de que todas las agencias ejecutoras austriacas y los socios locales están concientes de la importancia de la sustentabilidad, muchos

⁶ La mayoría de los actores de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo parecen compartir esta definición de “sustentabilidad” a nivel de proyecto.

tienen problemas de a integrarla como un principio fundamental y rector de su práctica de desarrollo.

Sin embargo, se debe mencionar que otras valoraciones y evaluaciones de ONG (*Mellemfolkeligt Samvirke* 2000; *Kunguru, Kokonya, and Otiato* 2002; *Oakley* 1999; *Oakley* 2001), y *Otiato* 2002; *Oakley* 1999; *Oakley* 2001) indican que la sustentabilidad es un concepto que la mayoría de las ONG aun no manejan muy bien y/o en el cual no ponen suficiente énfasis. Algunas incluso argumentan que en los países con pocos recursos, y en contextos marcados por la pobreza y grandes desigualdades sociales, la noción de sustentabilidad tiene poco significado:

“El hecho, simple y llanamente, es que la falta de sustentabilidad –aunada a otras razones como la falta de capacidad local o el acceso desigual- es una de las principales razones por las que, en primer lugar, agencias de desarrollo como... ONG se involucran. Muchos de los proyectos revisados en el estudio proporcionan servicios o intentan promover el desarrollo en áreas marginadas y con pocos recursos, lo que a menudo representa la única esperanza para la población local. El precio de esta intervención es la limitada posibilidad de una sustentabilidad” (*Okley* 1999).

El equipo evaluador de L&R/INBAS no comparte esta visión pesimista y de hecho ha encontrado gran número de evidencias de una conciencia sobre la importancia crítica de la “sustentabilidad”. La mayoría de los proyectos han llevado a cabo numerosas iniciativas para abordar esta cuestión. Esto es una mezcla de sustentabilidad financiera y sustentabilidad del ímpetu del desarrollo, i.e. un enfoque de sustentabilidad centrado en los beneficiarios que predomina en el pensamiento actual de la mayoría de las agencias ejecutoras austriacas y los socios locales.

Invertir en capital humano y en el empoderamiento de los beneficiarios y/o grupos y comunidades para que lleven a cabo por sí solos esas actividades promovidas por el proyecto, es algo que se cita como uno de los objetivos principales en la mayoría de los documentos de proyectos. La capacitación y la transferencia de conocimientos son los ingredientes clave de este enfoque. Si se toman en cuenta los limitados recursos con los que se cuenta, este parece ser un enfoque con grandes posibilidades –aunque algo limitado. De hecho, existen pocas dudas de que la capacidad de un gran número de beneficiarios y grupos se ha visto fortalecida, y de que muchos han sido empoderados para participar de manera más activa en los procesos locales de toma de decisiones en proyectos financiados por Austria. Por ejemplo, una ONG ejecutora local ha organizado mercados semanales en áreas rurales, donde los campesinos pueden ofrecer y vender sus productos. Esta iniciativa ha tenido mucho éxito y la ONG ha adoptado esta estrategia para ceder gradualmente los mercados a la comunidad local para después retirarse por completo a más tardar el octavo día de mercado.

En varias iniciativas, esto incluso ha promovido que se centre la atención en los “derechos” con el fin de crear una “demanda” de apoyo gubernamental. Sin embargo, el equipo de evaluación considera que, por ahora, muchas de estas actividades cesarán en el momento que deje de haber financiamiento. La mayoría de los proyectos simplemente no podrían sobrevivir sin el apoyo austriaco y el cambio de actitudes y comportamientos de los beneficiarios es una actividad extremadamente compleja y que lleva mucho tiempo, particularmente en sociedades y comunidades muy tradicionales donde muchos de los proyectos financiados por Austria se llevan a cabo.

En relación a la sostenibilidad de los proyectos como tales, fue evidente que la mayoría de los proyectos no podría sobrevivir sin el apoyo austriaco. Tres de cuatro de los proyectos de desarrollo rural se centran en la dimensión financiera de la sustentabilidad, particularmente aquellos que han promovido determinadas empresas o micro-proyectos, como un aserradero, la producción de aceite de palma, instalaciones para almacenamiento, el suministro de créditos en efectivo, una planta procesadora de arroz, dispensarios, etc. Sin embargo, con excepción del aserradero, que en 2004 parece haber llegado cerca del punto de equilibrio, la mayoría de estos proyectos y empresas se han venido abajo o están lejos de poder funcionar por sí mismos. Como ya se discutió en el capítulo sobre eficacia, esto se debe en parte al hecho de que muchos proyectos se han involucrado en demasiadas actividades y por lo tanto no pueden invertir sus limitados recursos de manera focalizada y efectiva, lo que indudablemente es uno de los factores clave para la sustentabilidad. En cuanto a servicios de salud en áreas remotas y con pocos recursos, la sustentabilidad tiene un significado distinto. No puede esperarse que ni una pequeña minoría de beneficiarios/clientes de RAAN sea capaz de cubrir completamente los costos de estos servicios. Y en tanto el estado no tenga la capacidad de proporcionar servicios de salud adecuados, el acceso de la población local a estos servicios seguirá dependiendo en su mayoría de los proyectos promovidos y financiados por la ayuda externa.

La sustentabilidad financiera también está relacionada con el potencial financiero de las instituciones locales que implementan los respectivos proyectos, i.e. si es que estas instituciones tendrán la capacidad de continuar con las actividades aún después de que la Cooperación Austriaca para el Desarrollo deje de financiarlas. Los evaluadores llegaron a la conclusión de que esta noción de sustentabilidad no es una prioridad clara ni para el MFA/ADA, ni para las agencias ejecutoras austriacas. Dar a los socios locales la oportunidad de desarrollar sus propios recursos, por ejemplo ayudándolos a que asistan a cursos sobre búsqueda de financiamientos, es algo que no se mencionó como objetivo en ninguna entrevista ni en ninguno de los documentos de los proyectos que se revisaron. Las grandes ONG nicaragüenses parecen estar más seguras sobre el tema de sustentabilidad financiera, debido a al volumen relativamente grande de los fondos que manejan. El IPADE, una de las ONG más reconocidas en Nicaragua, ha desarrollado una estrategia adecuada de sustentabilidad financiera. Implementa de doce a catorce proyectos al año, cuenta con un número casi igual de donantes, y no ejecuta ningún proyecto de menos de USD 100,000. Aunque IPADE ha sido uno de los socios más importantes de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo en los últimos años, al equipo de evaluación le dio la impresión que su fortaleza e independencia financiera es algo que para algunos actores de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo no es muy evidente, aún cuando el IPADE debería ser encomiado por sus esfuerzos en este respecto.

Debido a la selección de proyectos, los evaluadores no han estado en posición de estudiar un número representativo de ONG locales más pequeñas, pero hay pocas dudas de que la mayoría de ellas, usualmente dependen de un solo o de unos pocos donantes, y de que estarían en graves problemas si su(s) donante(s) clave retiraría(n) el financiamiento. De esta forma, si la Cooperación Austriaca para el Desarrollo realmente está interesada en los esfuerzos para un desarrollo sostenible, deberá priorizar la cooperación con las instituciones que tienen la capacidad de crear una cantidad considerable de recursos que les permita mantener su trabajo. Organizaciones locales más grandes también son capaces de aportar un financiamiento razonable de contraparte este es un tema al que en el pasado la Cooperación Austriaca de Desarrollo en Nicaragua no le ha puesto mucha atención, pero que probablemente lo hará de manera más agresiva en el futuro. aunque esto no implica que no deba haber espacio para trabajar con organizaciones más

pequeñas. Sin embargo, el trabajar con ONG y grupos más pequeños sólo debe considerarse si existe una visión clara de largo plazo y una estrategia para desarrollar las capacidades de estas organizaciones, particularmente en términos financieros, lo cual, evidentemente, toma más tiempo que los usuales dos o tres años que duran los contratos.

Posiblemente el aspecto más importante de la sustentabilidad es la sustentabilidad organizacional. La mayoría de las agencias ejecutoras austriacas y socios locales ven la inversión en capital humano y el fortalecimiento de la base de recursos humanos de sus organizaciones como parte integral del enfoque de sustentabilidad. Algunos han mencionado explícitamente que la inversión en las capacidades locales asegura la disponibilidad de un grupo de nicaragüenses capacitados que contribuyan a posteriores iniciativas de desarrollo. Sin duda, varios proyectos han hecho grandes esfuerzos para seleccionar un buen personal y la mayoría de los proyectos visitados cuentan con administradores capaces y personal competente. Sin embargo, los evaluadores no encontraron en ninguno de los proyectos visitados alguna estrategia amplia de desarrollo de los recursos humanos o algún sistema de gerencia de desempeño del personal.

Algo aún más importante, existen evidencias sustanciales de que el desarrollo de las capacidades organizativa e institucionales de los socios locales, no es una prioridad clave ni para la Oficina de Coordinación ni para las agencias implementadoras austriacas. Esto contradice la más reciente discusión y los hallazgos sobre la importancia fundamental de crear instituciones fuertes –tanto de la de la sociedad civil como del gobierno- en los países en desarrollo. La *Comisión Europea* (2002) consideró el desarrollo de las capacidades de la sociedad civil del Sur como el rol más importante de los actores no estatales del Norte. Señala que el fortalecimiento de la sociedad civil del Sur es un proceso largo que consume mucho tiempo y que debería conducir a la creación de estructuras nacionales y a la construcción gradual de redes en diferentes niveles. La Comisión subraya que las estrategias de desarrollo de capacidades deberían centrarse en la estructura interna y la organización, el desarrollo de cualidades de liderazgo, la construcción de capacidades analíticas y de “advocacy” y mecanismos sustentables de búsqueda de financiamiento.⁷

En lo que se refiere a los proyectos financiados por Austria con la sociedad civil de Nicaragua, el concepto de desarrollo de las capacidades en la mayoría de los casos se ha limitado a la capacitación y a la transferencia de conocimientos. Las actividades para el desarrollo de las capacidades han sido dirigidas a individuos más que a instituciones. Dos socios locales mencionaron que su petición de apoyo para el desarrollo organizativo no fue aceptada por su agencia austriaca y/o la Oficina de Coordinación, por lo que tuvieron que buscar otras fuentes de financiamiento. En la mayoría de los casos la práctica del proyecto y los informes siguen siendo la base de la relación entre las agencias ejecutoras austriacas y sus socios; y la capacitación y los talleres son considerados los principales mecanismos para asegurar un desempeño satisfactorio. Al parecer ni la Oficina de Coordinación ni las agencias ejecutoras austriacas se han distanciado un poco de la práctica actual de realización de proyectos para reflexionar sobre las necesidades organizacionales de sus socios.

VanSant (2003) identifica tres sub-categorías de la sustentabilidad organizativa de las ONG: autonomía, aprendizaje y liderazgo. La autonomía puede ser entendida como el grado de

⁷ *Concord* (2002), la red de ONG más importante de Europa, concuerda con la centralidad del desarrollo de las capacidades, pero al parecer le da mayor importancia al fortalecimiento de las comunidades sociales que a las organizaciones de la sociedad civil.

independencia que tiene la organización de otras organizaciones o fuerzas en su entorno. La autonomía efectiva se refleja en la facultad de tomar decisiones con respecto a asuntos básicos como las metas organizativas, políticas, presupuesto, selección de personal, pagos e incentivos, y vínculos externos. *Fisher (1998)* distingue varias soluciones clave para la autonomía organizativa de las ONG:

- Estar motivados por la misión en sí y no por los donantes y otras fuentes,
- Diversificación financiera para no depender de una única fuente,
- Experiencia técnica,
- Conocimiento estratégico sobre temas de desarrollo, y
- Conocimientos sociales y gerenciales.

En lo que respecta al aprendizaje organizacional, que es el segundo elemento de la sustentabilidad organizativa, *VanSant* considera que casi todo lo que hace una ONG puede convertirse en una experiencia de aprendizaje si se hace con atención creativa hacia el proceso. Si embargo, el monitoreo y la evaluación apropiados así como la creación de un flujo de información para apoyar los continuos progresos, constituyen herramientas obvias para el aprendizaje.

Por último, es posible que el liderazgo sea el ingrediente más esencial y el determinante más importante del desempeño organizativo, aunque al mismo tiempo sea el más subvaluado de la sustentabilidad organizativa. En el contexto del desempeño de ONG, los elementos clave del liderazgo incluyen: visión, innovación, decisión y una sólida orientación de la gente.

El equipo de evaluación considera que es bastante evidente que ni las agencias ejecutoras austriacas ni los socios locales persiguen estrategias sustentables que tomen en cuenta un concepto tan amplio y extenso de la sustentabilidad organizativa. Sin embargo, los evaluadores piensan que organizaciones grandes, tanto austriacas como locales, cuentan con un mayor potencial para alcanzar la sustentabilidad organizativa que las pequeñas. El IPADE, por ejemplo, ha alcanzado un nivel más alto de independencia financiera y experticia gerencial y aplica un monitoreo más profesional del desempeño que la mayoría de los socios locales más pequeños. Así, podría decirse que con respecto a la sustentabilidad organizativa, el tamaño sí importa.

La sustentabilidad también está vinculada con el diseño de proyectos. Muchos proyectos con financiamiento austriaco están diseñados como estructuras independientes y “solitarias”, con la unidad ejecutora del proyecto destinada a desintegrarse cuando termine el financiamiento. En el área de desarrollo rural, ninguno de los proyectos evaluados cuenta con un vínculo institucional con las estructuras gubernamentales, y mucho menos están integrados en instituciones gubernamentales. Cabe mencionar que debido a evaluaciones externas y sus respectivas recomendaciones, el proyecto 1731 fue rediseñado como programa a partir del 2005, lo cual considera también relaciones más cercanas con instituciones nacionales e instancias locales y regionales.

En el programa de salud, la situación es algo diferente. A nivel conceptual, el programa de salud se inscribe dentro del marco del modelo de salud de la RAAN, el cual, a su vez, está reflejado en el Plan Nacional de Salud. Los componentes del Programa, que antes eran proyectos independientes, se coordinan entre sí, aunque esta coordinación podría ser mejor. Un componente del programa es manejado por el MINSA, en otros tres componentes que están manejados por actores no estatales existe una estrecha cooperación con el ministerio. En la mayoría de los casos,

los actores que manejan los componentes ya tenían presencia en la región antes del inicio del programa. En este sentido, el programa no creó estructuras completamente nuevas para su implementación, sino que se apoyó, en buena parte, en estructuras ya existentes.

Por último, sustentabilidad, en su sentido más amplio, también debería ser entendida como la habilidad de un programa para promover actividades y prácticas que vayan más allá de los límites del proyecto mismo, i.e. compartiendo las experiencias y lecciones aprendidas con otros proyectos y enriqueciendo con ellas el diálogo político a nivel local, regional y nacional. El desempeño de los proyectos de ONG en este aspecto, se discutirá en detalle en el capítulo sobre Sinergias y Multiplicadores. Aunque esta dimensión de sustentabilidad a menudo es considerada como la más importante, principalmente por su potencial impacto en el desarrollo, el récord de los proyectos de ONG (y empresas) con financiamiento austriaco, en cuanto a la difusión de conocimientos y experiencias y la contribución al diálogo político, es más bien mixto, como se discute más adelante.

Recomendaciones para ADA:

- Extender la duración de los contratos para asegurar una mayor probabilidad de impactos sustentables.⁸
- Considerar estructuras de programas de desarrollo en lugar de proyectos aislados.
- Priorizar la ejecución de proyectos con agencias locales fuertes y/o enfatizar el apoyo para el fortalecimiento de capacidades financieras.
- Trabajar con ONG pequeñas solo si existe una visión a largo plazo así como una estrategia para el desarrollo de su capacidad organizacional y financiera .
- Enfatizar más el apoyo a sistemas de desarrollo de recursos humanos y de monitoreo del desempeño de personal en las organizaciones socias locales.
- Promover la selección de socios locales y agencias implementadoras que han logrado un buen nivel de sostenibilidad organizacional y/o asegurar que la construcción de capacidades organizacionales e institucionales sea una prioridad en todos los proyectos.
- Donde sea posible, asegurar que más proyectos o componentes de proyectos estén integrados en instituciones gubernamentales, para evitar la creación de estructuras paralelas.

Recomendaciones para agencias implementadoras austriacas:

- Realizar un esfuerzo para convertir las diferentes dimensiones de sustentabilidad en principios de la práctica del trabajo para el desarrollo.
- Seleccionar socios locales que tienen claramente el potencial y el compromiso para lograr sustentabilidad financiera y organizacional.
- Tomar en cuenta más decididamente las necesidades organizacionales de los socios locales y poner más énfasis en el fortalecimiento de las capacidades financieras y organizacionales.

⁸ Extender la duración de contratos no necesariamente implica la extensión del tiempo de financiamiento. Hay instituciones que han recibido financiamiento para el mismo tipo de proyecto durante 10 o más años, con contratos consecutivos de 2 a 3 años. Lógicamente, la planificación de estos proyectos abarca el tiempo contractual. Los proyectos deberían planificarse para periodos más realistas, (8 – 10 años), ya que de esta forma, se pueden planificar realísticamente el monitoreo de impactos y diseñar medidas de sustentabilidad y estrategias de salida. En estos proyectos o programas deberían realizarse evaluaciones periódicas para determinar los avances del proyecto/programa y para determinar modificaciones al proyecto y la continuidad del financiamiento.

- Fortalecer las capacidades propias para estar en mejores condiciones para la transferencia de conocimientos y capacidades, especialmente para la creación de capacidades financieras y organizacionales entre los socios locales.

2.2.4 Impacto

El impacto describe los cambios positivos y negativos que se producen por una intervención de desarrollo, ya sea directa o indirectamente, intencional o no intencional. La evaluación del impacto involucra la identificación y medición de los principales impactos y los efectos que resultan de la actividad sobre los indicadores sociales, económicos, de género, ambientales y otros indicadores de desarrollo. Generalmente, la identificación, atribución y medición del impacto son los elementos más problemáticos de las evaluaciones de programas y proyectos de desarrollo, ya que las intervenciones pueden causar cambios de diversas y complejas maneras a veces difíciles de rastrear (*Conway y Maxwell 1999*). Sin embargo, durante los últimos diez años, las agencias de desarrollo, incluyendo las donantes y ONG, se han visto cada vez más presionadas para demostrar el impacto de sus intervenciones. Cada vez más se les pide a las agencias ejecutoras que monitoreen su desempeño más de cerca y que documenten el impacto de sus intervenciones para el desarrollo. Más aún, ha habido una creciente demanda por el aprendizaje institucional –saber qué funciona y qué no funciona- y por un fortalecimiento de las capacidades organizacionales. Esta capacidad debe estar basada en la comprensión sistemática de los impactos inmediatos y de largo plazo de la organización (*Oakley 1999*). Por último, existe cada vez más preocupación sobre la sustentabilidad de las intervenciones de desarrollo. Sin embargo, la sustentabilidad de una intervención solamente se puede evaluar comprendiendo el impacto de la intervención sobre el problema que la causó.

Hay evidencia de que pocas organizaciones de desarrollo, incluyendo donantes y agencias ejecutoras, han podido demostrar qué cambios de largo plazo han tenido lugar como resultado de sus intervenciones. Durante la última década, especialmente a finales de los años 90, se realizaron varios estudios sobre el impacto de las ONG (*Madsen 1999; Oakley 1999; Ridell et al 1997*). No obstante, la mayoría de estas evaluaciones han sido limitadas debido a la reducida capacidad de las ONG para monitorear y evaluar adecuadamente sus intervenciones. Se encontró que las ONG, en caso de que sí hagan intentos por monitorear el impacto, se han enfocado en las actividades y los resultados inmediatos de los proyectos. Se ha puesto poca atención al análisis del impacto más amplio de su trabajo, y a los cambios fundamentales que sus intervenciones pudieron haber causado. La mayoría de estos estudios sobre ONG han encontrado evidencias de que las ONG han tenido algo de impacto positivo en la vida de sus beneficiarios, aunque no de manera consistente. Principalmente a causa de dificultades conceptuales y metodológicas, existen pocas agencias que efectivamente han podido presentar información sobre el impacto de sus intervenciones a largo plazo.

El equipo de evaluación considera que, en términos generales, la Cooperación Austriaca para el Desarrollo no cuenta con una cultura o costumbre de medición de impacto. El equipo de evaluación encontró que en Nicaragua los proyectos financiados por Austria carecían de un entendimiento marco sobre el tema de impacto. Diferentes actores utilizaban el término impacto “inmediato” y de “largo plazo” para designar distintas etapas del ciclo del proyecto. La mayoría de los proyectos se enfocaba en la primera dimensión de impacto y en raras ocasiones se refería al segundo. Hasta el inicio de la evaluación, sólo un proyecto había realizado un estudio de línea

de base con el propósito de medir el impacto sobre los beneficiarios del proyecto. Sin embargo, los evaluadores consideran que la gran mayoría de los proyectos tampoco contaba con los recursos o las capacidades necesarios para realizar estudios de impacto. Los documentos de los proyectos no prevén ningún ejercicio exhaustivo de medición de impacto, por lo que no se ha asignado una partida en el presupuesto para este propósito. El único estudio de impacto que se ha realizado hasta ahora fue conducido por una competente ONG local con algo de experiencia y experticia en el área de medición de impactos.

Los informes de todos los proyectos seleccionados tienen un claro enfoque en las actividades y los resultados del proyecto más que en el impacto, por no hablar del impacto a largo plazo. Hay una ausencia total de registros a largo plazo o datos cuantitativos sobre todas las etapas de los proyectos, lo que hace que una evaluación de impacto exhaustiva sea prácticamente imposible. Las frecuentes reformulaciones y cambios del enfoque y de las actividades, y por tanto de los indicadores de algunos de los proyectos de desarrollo rural, hacen que sea aún más difícil medir el impacto de estas intervenciones. Los informes son predominantemente narrativos y existen muy pocos datos cuantitativos en general y sobre el nivel de vida de los beneficiarios en particular. El monitoreo periódico de impactos, como parte del sistema de informes, es algo que en Nicaragua simplemente no hace ninguno de los proyectos financiados por Austria. Sin embargo, la mayoría de los proyectos monitorea los indicadores de resultados; en el caso de los proyectos de desarrollo rural estos serían el tamaño del área cultivada por finca, el valor de las cosechas comercializadas, el número de campesinos que participa en los mercados rurales, etc. Sin embargo, estos indicadores no arrojan ninguna luz sobre los cambios en la calidad de vida de los beneficiarios del proyecto. Por otro lado, en programa de salud, existen registros de algunos indicadores de salud (mortalidad materna, mortalidad infantil, etc) que permiten verificar algunos importantes impactos del programa.

A pesar de estas limitaciones, el equipo evaluador encontró que todos los participantes de la Cooperación Austriaca de Desarrollo en Nicaragua, incluyendo a los gobiernos nacional, provincial y local, los participantes a nivel regional y local, gerentes y personal de proyecto, y, más importante aún, los beneficiarios están de acuerdo en que los proyectos austriacos han tenido un considerable impacto en el campo y han contribuido sustancialmente a reducir la pobreza en sus áreas respectivas de proyecto. Esta impresión fue corroborada por el hecho de que los proyectos han utilizado la mayor parte de su presupuesto total para actividades que benefician directamente a los grupos meta. Todos los gerentes de proyecto pudieron identificar los tres impactos de sus proyectos que consideraban como más importantes, aunque las evidencias presentadas fueron más anecdóticas que probadas.

Las contribuciones más importantes de los proyectos austriacos en el desarrollo rural incluían la diversificación de la producción agrícola, particularmente la introducción de cultivos no tradicionales y por tanto la diversificación de las fuentes de ingresos. Algunos proyectos de desarrollo rural han contribuido al establecimiento de infraestructura rural y a la creación de empleos formales e informales. Se han introducido tecnologías sustentables, así como formas de agricultura orgánica y se ha apoyado la escrituración de tierras. La mayoría de los proyectos han promovido y fortalecido los procesos participativos y consolidado las organizaciones comunitarias. El equipo también encontró evidencias de una mayor participación y empoderamiento de la mujer, lo que fue sustentado por medio de una evaluación de proyecto más profunda (Escobar, Montalván, y Grünberg 2001). Sin embargo, los evaluadores quisieran

señalar que el número total de beneficiarios directos de los cuatro proyectos evaluados no excede pocos centenares de personas.

El impacto del programa de salud se ha dado a nivel local, regional, nacional e internacional. A nivel de comunidad, los distintos componentes de los programas han contribuido a mejorar la salud general de la población en las áreas del proyecto. Esto es evidente por la disminución de las tasas de mortalidad materno-infantil. Distintos componentes del programa han promovido procesos participativos a nivel de comunidad y el establecimiento de una red regional de voluntarios de la salud. El programa también ha hecho una considerable inversión en el desarrollo de recursos humanos, lo que ciertamente ha tenido efectos positivos en una región tan desprovista de personal calificado como la RAAN. A nivel regional y nacional, el programa sin duda ha tenido una fuerte influencia en el desarrollo de un modelo autónomo de salud reconocido internacionalmente, que se refleja en el Plan Nacional de Salud. A nivel internacional, el Modelo de Salud de la RAAN, asesorado por Horizont 3000, fue reconocido como modelo de trabajo para regiones multiétnicas por la Organización Panamericana de Salud (OPS) y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En términos más generales, en los proyectos había poca comprensión sobre el tema de “impacto negativo” de las intervenciones, que hubieran afectado en forma adversa a algunos beneficiarios. La mayoría de los proyectos no tomaron en cuenta el concepto y no pudieron mencionar ningún impacto negativo de sus actividades, aún cuando en algunos casos –aunque pocos- los efectos negativos de actividades de proyectos eran evidentes. Los componentes de crédito que fracasaron tuvieron serias consecuencias para los beneficiarios en por lo menos dos proyectos. Como es sabido, los proyectos de micro-finanzas fracasados usualmente tienen impactos negativos en la situación económica de los deudores así como en su posición social en su comunidad. El fracaso de varios proyectos, como una planta procesadora de arroz o un almacén, también tuvieron un efecto negativo en el nivel de autoestima (*Escobar, Montalván, y Grünberg 2001*). Por último, como ya se mencionó, el aserradero parece haber causado severos riesgos ambientales e incluso daños.

Aunque el estudio de impacto realizado por uno de los proyectos austriacos visitados se enfrentó a algunas deficiencias metodológicas, como la ausencia de un grupo control, proporciona información interesante. Los resultados sugieren que no ha habido una mejora sustancial en el nivel de vida de los beneficiarios de proyecto a partir de que se realizó el estudio base: no se han elevado las tasas ni de matriculación escolar ni de alfabetización y las mejoras en la vivienda, en agua y saneamiento fueron marginales, si es que hubo alguna. El nivel de ingresos de los beneficiarios no aumentó, pero se registró una cierta diversificación de las fuentes de ingreso. El estudio sólo cubrió un periodo de dos años, lo que probablemente no es suficiente para que haya tenido lugar algún cambio significativo en la vida de los beneficiarios. Aún así, los resultados del estudio indican la necesidad urgente de saber más sobre si y en qué forma los proyectos austriacos impactan en las vidas de los beneficiarios.

Recomendaciones para ADA

- Asegurar que las agencias ejecutoras y los socios locales tengan una mejor comprensión de la medición de impactos, y que la realicen, poniendo a su disposición una mayor cantidad de recursos.
- Alentar a las agencias implementadoras para que incluyan algunos indicadores cuantitativos de impacto en los informes periódicos de proyecto.

Recomendaciones para las agencias ejecutoras

- Aumentar las capacidades para implementar el monitoreo de impacto y realizar estudios correspondientes.

2.2.5 Aspectos transversales

En general, ADA considera los aspectos transversales como una prioridad, y muchos piensan que las ONG tienen una ventaja comparativa sobre las instituciones gubernamentales en cuanto a la promoción de estos aspectos. El Programa de País para Nicaragua de la *Cooperación Austriaca del Desarrollo* (2003b) distingue cinco aspectos transversales: género, medio ambiente, participación y democracia, desarrollo de capacidades y descentralización. Las distintas dimensiones y la importancia del desarrollo de las capacidades ya han sido abordadas en el capítulo 2.2.3.

2.2.5.1 Género

La incorporación del enfoque de género se han convertido en una piedra angular en la práctica internacional del desarrollo, incluyendo a la Cooperación Austriaca de Desarrollo. El asesor de género, ubicado en las oficinas centrales de ADA, tiene una función de apoyo y “backstopping” para el asesor encargado de género y medio ambiente de la Oficina de Coordinación en Nicaragua. El asesor conduce la revisión de los aspectos de género y medio ambiente de todos los nuevos proyectos y programas, y es responsable de reforzar los proyectos en ejecución sobre temas relacionados con género y medio ambiente. Debido a las limitaciones de tiempo y a la gran cantidad de proyectos bajo su responsabilidad, la coordinación y el diálogo con los proyectos sobre género no es muy profundo. Sin embargo, en general las agencias ejecutoras y socios de proyecto están bastante satisfechos con el nivel y calidad del apoyo recibido por parte de la Oficina de Coordinación a este respecto.

Todas las agencias ejecutoras están plenamente conscientes del concepto de género y de su importancia como un medio para fortalecer la posición de la mujer. Sin embargo, el nivel de atención que se le da a este tema depende en gran medida de la dirección de los proyectos, donde algunas personas están más comprometidas con la promoción de una perspectiva de género que otras. El equipo de evaluación reconoce los esfuerzos realizados en este campo, pero en las visitas a proyectos pareció que las agencias ejecutoras austriacas no han dado tanto énfasis a la transferencia del conocimiento práctico a sus socios locales. Por consiguiente, el equipo evaluador tuvo la impresión de que la promoción efectiva de los aspectos de género depende en gran medida de las capacidades de los socios locales, i.e. su compromiso, experiencia y experticia en esta área así como su intervención y participación en redes relacionadas con género.

En general, existen evidencias de esfuerzos para dirigir los beneficios de los proyectos a las mujeres, de capacitarlas, crear vínculos con las organizaciones de mujeres y para lograr un mayor equilibrio de género entre el personal de los proyectos. Incluso hay evidencias de cambios estructurales en cuanto a la posición de la mujer dentro de las comunidades, como son los roles y responsabilidades de mujeres en sus familias y en la sociedad en general. Sin embargo, el equipo de evaluación también encontró en los proyectos revisados varias limitaciones para un enfoque

integrado y amplio de género. En primer lugar, ninguno de los socios locales ha desarrollado una estrategia de género propia o una declaración institucional clara sobre la política de género. En segundo lugar, no se ha llevado a cabo ningún estudio de género como base para proyectos o programas antes de que éstos comiencen. Sin embargo, es importante mencionar que existe algo de investigación y publicaciones en el programa de salud sobre temas relacionados con género⁹. En tercer lugar, la mayoría de los proyectos promovieron la participación de las mujeres en términos de su acceso a beneficios y recursos (“necesidades prácticas”), empero existen menos evidencias de que realmente estén fortaleciendo la posición de las mujeres en relación al poder y su uso en sus comunidades locales (“intereses estratégicos”). Cuarto, el monitoreo de los avances y de los datos sobre género usualmente se restringe a estadísticas disgregadas por sexo y al número de mujeres que participan en las actividades del proyecto. Por último, ninguno de los proyectos ha llevado a cabo un estudio de impacto de género que pueda proporcionar un análisis más profundo sobre aspectos relevantes de género y que proporcione las bases para una estrategia completa sobre género.

Sin embargo, tres de los cuatro proyectos de desarrollo rural revisados, claramente buscaron tener una estrategia para cambiar las relaciones de género y empoderar las mujeres dentro de la familia y la comunidad. Esta estrategia incluía la promoción de oportunidades para que las mujeres pudieran generar sus propios ingresos y mejorar sus habilidades de manejar sus finanzas, así como su empoderamiento en las negociaciones con sus esposos y en los procesos de toma de decisiones en sus comunidades. El proyecto, que es implementado por una asociación local de mujeres, contaba con el enfoque más completo sobre género, incluyendo la promoción de los derechos de la mujer, educación para adultos dirigida a la mujer, capacitación en salud reproductiva y VIH/SIDA, la promoción de su participación en comités locales y redes regionales de mujeres, etc.

En los diferentes componentes del Programa de Salud existen encargadas del tema género que buscan promover el tema de género, sobre todo en la toma de decisiones a nivel comunitario. El entorno del programa de salud es sumamente machista, pero aparentemente se está logrando una mayor aceptación de la participación de mujeres. Es interesante señalar que las tres instancias no estatales del programa (universidad, parroquia, AMC) han sido mucho más activas en la incorporación del tema de género que el MINSA, donde el tema fue inducido claramente por los financiadores.

En general, la concientización y la sensibilización hacia una perspectiva de género forman parte de la práctica de desarrollo de todas las agencias ejecutoras y de los socios locales. Sin embargo, la mayoría de los proyectos podrían considerar una estrategia de género más completa. Esto también se refleja en el hecho de que la mayoría de los gerentes de proyectos no vieron sus proyectos como particularmente exitosos en cuanto a abordar los temas de género. Por otro lado, los socios locales no siempre pueden dedicar la atención al tema que sería necesaria. Debido a presupuestos ajustados y agendas abarrotadas, usualmente les queda poco espacio para realizar estudios de base sobre género, un monitoreo más completo, estudios de impacto, participación activa en redes relevantes de género, etc. En caso de que la ADA quiera que agencias implementadoras y socios locales lleven a cabo estas actividades, se necesitarán más recursos.

⁹ Ejemplo: Gutiérrez Muñoz, Gerardo: Salud sexual y reproductiva en las mujeres miskitas de Alamikamba, Managua 2004

2.2.5.2 Medio ambiente

Mientras todos los proyectos de desarrollo rural revisados contaban con un enfoque ambiental específico en su diseño de proyecto y en el nivel operativo, los proyectos de salud principalmente enfocaban problemas ambientales relacionados con salud. Las actividades promovidas por los proyectos de desarrollo rural incluían reforestación, estabilización de la frontera agrícola, conservación de recursos, concientización y educación cívica sobre temas ambientales -como las prácticas de roza y quema-, eco-agricultura, etc. Como ya se ha discutido en los capítulos sobre efectividad e impacto, algunas de estas actividades obtuvieron mayor éxito que otras. Por ejemplo, dos proyectos han tenido éxito en la introducción de cultivos no tradicionales, ayudando así a los campesinos a diversificar su fuente de ingresos y a ser menos dependientes de la cría de ganado, que es una práctica ecológicamente dañina en las áreas del proyecto. Por otro lado, parece que al menos en un área del proyecto no se ha logrado una reducción significativa de la práctica de roza y quema.

En el Programa de Salud, se espera que a través de una mayor concientización de la población y el fortalecimiento de la organización comunitaria se logre un mayor compromiso de las comunidades con su medio ambiente, pero por falta de tiempo no se tuvo la oportunidad de constatar si esto sucede. Además, la universidad está estableciendo un finca demostrativa, que, entre otras, servirá para enseñar técnicas agrícolas que son compatibles con el medio ambiente.

Es importante subrayar que la promoción efectiva de aspectos transversales -como los de medio ambiente y género- a menudo depende de cambios de actitudes y comportamientos, que son procesos complejos que llevan mucho tiempo. Por ejemplo, estimular en los agricultores de subsistencia una visión a largo plazo del manejo forestal, no es algo que se pueda hacer en unos pocos años sino que usualmente toma por lo menos una generación.

Al igual que sucede con los temas de género, no se han realizado estudios de línea de base o de impacto sobre el medio ambiente, y el monitoreo ambiental exhaustivo no forma parte de ningún proyecto. Aunque algunos proyectos no han empleado una verdadera estrategia ambiental, la mayoría por lo menos ha tenido mucho cuidado de que ninguna de sus actividades dañe el medio ambiente. Sin embargo, un aserradero, componente de uno de los proyectos de desarrollo rural, parece ser la excepción. Una amplia evaluación del proyecto (*Moncada, 2003*) identificó varios problemas ambientales relacionados con el aserradero, como el almacenamiento y manejo de residuos, la ubicación del tanque de combustible y la tala de árboles específicos. Al parecer una reciente demanda en contra del aserradero en relación a temas ambientales fue retirada únicamente por razones de procedimiento. Empero, es probable que se levante otra demanda en contra de la ubicación del aserradero, que se encuentra en medio del pueblo, y en contra de mal manejo de los residuos.

2.2.5.3 Participación y democratización

La participación de los involucrados en los proyectos usualmente implica una práctica de desarrollo llamada “desarrollo participativo”, o un tipo de intervención de proyectos que busca involucrar a los beneficiarios y otros interesados en los procesos de los proyectos. Diversos estudios (*Kunguru, Kokonya, y Otiato 2002; Oakley 1999; Oakley 2001*) han encontrado que de hecho las ONG no están muy aptas para la implementación verdadera de este enfoque, y *Oakley (1999)* señala que la “comunidad de desarrollo” como un todo es inmensamente fuerte en el

discurso pero lo es mucho menos en la práctica del “desarrollo participativo”. Debido al poco tiempo que se dedicó a cada proyecto, el equipo de evaluación no pudo ver muchas evidencias de un “proceso participativo”. Con visitas tan cortas es casi imposible hacer juicios seguros sobre procesos que supuestamente constituyen la base de las operaciones del proyecto.

Sin embargo, al revisar los documentos de los proyectos y conversando con el personal, los gerentes y los beneficiarios, los evaluadores se llevaron la impresión de que las agencias ejecutoras y los socios locales en general buscan promover la participación local efectiva en las actividades del proyecto. Aunque algunos proyectos parecen haber sido diseñados sin mucha participación por parte de los beneficiarios y otros interesados, parece que tanto la Oficina de Coordinación como las agencias ejecutoras ahora están poniendo mayor énfasis a este respecto. Sólo en un caso el equipo de evaluación percibió que no se respetaban de todo los principios de la práctica participativa y que aún persistían ligeras actitudes paternalistas.

En la mayoría de los proyectos visitado la participación era un medio esencial para la intervención efectiva y para la sustentabilidad, pero no tanto para el tema de la apropiación del proyecto. Sólo en el caso de la asociación de mujeres, y en menor medida en otros dos proyectos de desarrollo rural, la participación comunitaria estaba en el núcleo del enfoque del proyecto y los beneficiarios sentían que eran “dueños” del proyecto. Estos mismos proyectos también promovieron activamente la participación de los beneficiarios en los procesos locales de toma de decisiones, apoyando así la democratización. Para el IPADE, una de las agencias ejecutoras locales, el desarrollo rural y la democratización son dos lados de la misma moneda y por tanto deben ser promovidos al mismo tiempo.

Al elegir al IPADE como socio ejecutor clave en el sector de desarrollo rural, la Cooperación Austriaca de Desarrollo claramente le dio prioridad a temas como participación y democratización. Como ya se ha mencionado en este informe, por lo menos tres proyectos han tenido un considerable impacto sobre la participación de los beneficiarios en los procesos locales de toma de decisiones. En dos áreas de proyectos los representantes del gobierno local elogiaron el esfuerzo de los proyectos financiados por Austria en el desarrollo de las capacidades de la población local y en la promoción de la participación comunitaria. Estos mismos representantes mencionaron que el diálogo entre el gobierno local y estas comunidades ha mejorado como resultado de las actividades del proyecto y que las expectativas de las comunidades locales se han vuelto más realistas. Sin dudas los proyectos también han allanado el camino para la descentralización, un área que ha recibido mucha atención de la comunidad de donantes y cada vez más también del gobierno de Nicaragua.

Como se mencionó en el capítulo 2.2.3, a los evaluadores les dio la impresión de que el desarrollo organizativo y de las capacidades de los socios locales no ha recibido la atención suficiente ni de parte de las agencias ejecutoras austriacas ni de la Oficina de Coordinación. Sin embargo, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil de Nicaragua debe ser considerado como prerrequisito para una democratización efectiva, en términos de la promoción de un mayor pluralismo en el sector, así como un poder de equilibrio con el estado.

2.2.5.4 VIH/SIDA

Aunque la situación concerniente al VIH/SIDA en Nicaragua no está tan mal como en otros países prioritarios para la Cooperación Austriaca para el Desarrollo, la enfermedad se está

diseminando a un ritmo acelerado incluso en Nicaragua. Empero, el VIH/SIDA no ha sido una prioridad de las actividades austriacas de ayuda en Nicaragua, con excepción de los proyectos en el sector salud. El actual Programa de País de Nicaragua tampoco identifica el VIH/SIDA como un aspecto transversal. Sin embargo, la Oficina de Coordinación declaró que el tema recibirá más atención en el futuro.

El componente del Programa de Salud que más ha trabajado la problemática del VIH/SIDA es la Clínica Bilwi. Han logrado resultados importantes, como es la información de la población sobre el SIDA, el establecimiento de un centro de referencia para la terapia de enfermedades sexualmente transmisibles, y han establecido una red para el tratamiento de pacientes con SIDA y otras enfermedades sexualmente transmisibles. En los otros componentes del programa, el VIH/SIDA es un tema en la capacitación de promotores de salud y otros actores. Ellos reproducen lo aprendido en charlas con sus comunidades. Sin embargo, no había forma de verificar en qué medida sucede esto y cuántas personas en las comunidades realmente son informadas sobre la problemática.

En lo que se refiere a los proyectos de desarrollo rural, los administradores y el personal están conscientes del tema y de su importancia, pero no existen políticas o estrategias en cuanto a cómo abordarlo ni actividades relacionadas con la lucha en contra del VIH/SIDA. Solo un proyecto de desarrollo rural parece haber integrado el tema de VIH/SIDA a su programa de capacitación, pero ningún proyecto de desarrollo rural parece haber capacitado sistemáticamente a su personal.

2.2.5.5 Aspectos socio – culturales

Según las observaciones en campo, parece que aspectos socio – culturales en los proyectos son reconocidos, considerados y, en algunos casos, promovidos. Las tecnologías introducidas por los proyectos fueron aceptadas y ajustadas a las realidades locales. En el programa de salud de la RAAN, la situación socio cultural de la población indígena es un tema importante, y se busca de promover e integrar la medicina tradicional en el sistema regional de salud. Obviamente, ello representa un aporte importante para la autoestima de la población involucrada y una revaloración de su cultura.

Recomendaciones para ADA

- Asegurar que todos los proyectos y/o programas cuenten con un componente HIV/SIDA. Ello debe incluir el entrenamiento del personal en la problemática, concientizar al grupo meta, evitar la propagación del SIDA a través de actividades de proyecto, etc.

Recomendaciones a la Oficina de Coordinación:

- Asegurar que las agencias implementadoras y los socios de proyectos conozcan e implementen las políticas austriacas referentes a temas transversales.
- Procurar fondos para estudios de base sobre género y medio ambiente, el monitoreo de aspectos transversales, estudios de impacto de proyectos en género y medio ambiente y la participación de socios en redes y conferencias relevantes para temas transversales.
- Asegurar que los objetivos relacionados con y el monitoreo de aspectos relacionados con aspectos transversales sean más integrados en la práctica de todos los proyectos/programas.

Recomendaciones para agencias implementadoras austriacas:

- Fortalecer capacidades relacionadas con aspectos transversales y aumentar la capacidad de transferir conocimientos y capacidades sobre estos temas a los socios locales y/o escoger socios con experticia suficiente en estas áreas.

2.2.6 Sinergias y efectos multiplicadores

Durante los dos últimos años los términos de coherencia, alineación y coordinación se han convertido en las palabras de moda de la cooperación internacional para el desarrollo y también cada vez son más discutidas dentro del contexto austriaco. Una de las principales razones por la cual los donantes se esfuerzan cada vez más en lograr una mayor coherencia y focalizar sus actividades de ayuda, es su meta de elevar la eficiencia, la efectividad y el impacto, aprovechando las sinergias entre los diferentes proyectos e instrumentos de cooperación. De hecho, la coherencia de las políticas ha sido introducida en la ley de cooperación para el desarrollo, y el actual Programa de Tres Años (2003) reclama una mayor focalización geográfica y temática de la Cooperación Austriaca, principalmente para reducir los costos de transacción, elevar la eficiencia, lograr una masa crítica y una mayor visibilidad, así como fortalecer las ventajas comparativas y la experticia de Austria.

Sin embargo, estudios y evaluaciones, tanto internacionales como austriacos (*DAC 2005; Kunguru, Kokonya, and Otiato 2002; Manndorff et al 2004; Oakley 2001*), claramente indican que las ONG y sus proyectos enfrentan severos retos en cuanto a la coherencia de las políticas, y que la coordinación y cooperación entre los proyectos de las ONG han sido las principales debilidades de la cooperación para el desarrollo canalizada por ONG. Todos los donantes que fueron visitados por el equipo de evaluadores en Managua estuvieron de acuerdo en que sus proyectos con ONG en Nicaragua a menudo están desconectados de otras actividades de cooperación y que el potencial de las sinergias entre los proyectos de las ONG y otras intervenciones de ayuda está lejos de ser aprovechado.

Aunque el tema de la coordinación y de las sinergias entre los proyectos de desarrollo austriacos en Nicaragua parece haber ganado importancia en los últimos años, el equipo de evaluadores sigue considerando que el nivel de cooperación y el intercambio de información entre los proyectos evaluados son uno de los aspectos más débiles de las actividades de la cooperación austriaca en Nicaragua. Efectivamente, de entre una lista de doce criterios de desempeño, los gerentes de proyectos le otorgaron la puntuación más baja al de la cooperación con otros proyectos austriacos. Dos evaluaciones externas (*Escobar, Montalván and Grünberg 2001; Moncada 2003*) confirmaron que no existía suficiente intercambio y cooperación entre los distintos proyectos de desarrollo rural austriacos, ni siquiera entre las distintas organizaciones locales socias dentro de un solo proyecto.

La revisión de los documentos de proyectos reveló que el tema de la coordinación y la cooperación entre y a través de proyectos usualmente no recibe mucha atención en el diseño y aún menos en los informes de éstos. Al equipo de evaluadores le quedó la impresión de que incluso los proyectos dentro del mismo sector a menudo contaban con poca información de unos y otros, con excepción de los dos proyectos de desarrollo rural implementado por IPADE. Ambos proyectos trabajan en condiciones climáticas similares y aplicaban metodologías

comparables y existe un gran intercambio dentro de la organización misma. En la región de Rama, por ejemplo, dos proyectos austriacos trabajaron, hasta cierto punto, con los mismos beneficiarios, pero siguieron un enfoque bastante complementario. Sin embargo, estos dos proyectos utilizaron, por lo menos por algún tiempo, distintos de extensionistas que proporcionaron una asistencia técnica similar. Los evaluadores piensan que el nivel insatisfactorio de complementariedades y sinergias entre los proyectos visitados también parece estar relacionado con la forma en que está organizada y administrada la ayuda austriaca para Nicaragua en términos más generales. Aparte de los proyectos de salud en la RAAN, que se han consolidado dentro de un programa, la Cooperación Austriaca para el Desarrollo continúa aplicando un enfoque con base en los proyectos, con un gran número de pequeños proyectos de ONG independientes y con pocas conexiones entre sí. En el programa de salud de la RAAN se llevan a cabo reuniones de coordinación regularmente, aún cuando parece que algunos proyectos tienen pocas conexiones con otros del programa. Por otro lado, también es cierto que la coordinación entre los proyectos, que implicaría reuniones más frecuentes, etc., no es sencilla debido a las pobres condiciones de infraestructura en la región, que hacen que viajar se convierta en algo complicado y que lleva mucho tiempo.

Las entrevistas con diferentes involucrados revelaron que varios proyectos austriacos, por lo menos en el pasado, no han puesto mucha atención a la coordinación con los proyectos de desarrollo de otros donantes en la misma área, perdiendo así la posibilidad de aprovechar el potencial de las sinergias y el aprendizaje mutuo. Varios funcionarios del gobierno local en las áreas de proyectos visitados se quejaron de la falta de coordinación entre los proyectos de donantes, incluyendo los proyectos financiados por Austria. Ya que la mayoría de los comités municipales de desarrollo aún no tienen la capacidad de funcionar como mecanismos de intercambio y coordinación, parece que tanto los donantes como las agencias ejecutoras necesitan hacer un esfuerzo mayor para coordinar sus actividades en el campo.

Los gerentes de los proyectos manifestaron unánimemente que estarían interesados en saber más de los proyectos austriacos e intercambiar experiencias y conocimientos y sentían que les tocaba a ellos establecer contactos y buscar las sinergias. Aparte de los respectivos asesores sectoriales que transfieren los conocimientos y las experiencias entre proyectos, no existe ningún mecanismo coordinador para promover el intercambio de información y las sinergias, como pueden ser reuniones geográficas o temáticas periódicas. El equipo de evaluadores considera que sería responsabilidad de la Oficina de Coordinación de convocar esas reuniones y promover un mayor intercambio de información, coordinación y cooperación entre los proyectos austriacos en Nicaragua. Los evaluadores opinan también que el deficiente nivel de cooperación y sinergias entre los proyectos de desarrollo austriacos puede, por lo menos en parte, ser atribuido a los roles y responsabilidades poco claros entre los distintos actores así como a la falta de un manejo sistemático de los conocimientos dentro de la Cooperación Austriaca del Desarrollo, como ya se discutió en otro capítulo.

Sin embargo, se debe mencionar que las agencias austriacas más grandes presentes en Nicaragua, tienen sus propios mecanismos para el intercambio de experiencias y conocimientos entre los proyectos que implementan. Por ejemplo, Horizont 3000, la agencia ejecutora más grande de Austria que tiene una fuerte presencia en Managua y una sustanciosa cartera de 60 diferentes proyectos, de los cuales sólo unos cuantos están financiados por la Cooperación Austriaca de Desarrollo, convoca reuniones mensuales de proyectos, a las cuales en ocasiones se invita a otros participantes. Además, existen algunos intercambios informales entre agencias implementadoras austriacas en Nicaragua, particularmente entre aquellas que tienen presencia dentro del país.

Debido a que la selección de los proyectos para esta evaluación incluye solo un proyecto con contrato marco, el equipo de evaluación no está en posición de llegar a conclusiones generales sobre la diferencia entre estos proyectos y los proyectos financiados a través de otras modalidades. Sin embargo, los evaluadores encontraron que la Oficina de Coordinación tenía alguna relación con este proyecto de contrato marco, pero que no estaba integrado al programa de país y básicamente no tenía vínculos con ninguno de los otros proyectos visitados. Dos evaluaciones externas austriacas, incluyendo una evaluación reciente de contratos marco (*Glutz and Wolf* 2004; *Manndorff et al* 2004) sugieren que los proyectos con un contrato marco a menudo carecen de una coherencia con los programas de país y tienen poca conexión con otros proyectos austriacos en el país respectivo. Esto parece ser el caso de la mayoría de los proyectos con contratos marco en Nicaragua. La Oficina de Coordinación en Managua considera que los proyectos con contrato marco deberían integrarse más al programa de país y que las oficinas coordinadoras deberían, como regla, tener la oportunidad de comentar sobre las propuestas de los proyectos y que estos comentarios fueran tomados en cuenta en las oficinas centrales¹⁰. Sin embargo, debido a que actualmente hay 17 proyectos de contratos marco ejecutándose en Nicaragua, la Oficina de Coordinación no tiene la capacidad de monitorear y mucho menos de dar apoyo técnico a cada uno de los proyectos. Tomando en cuenta el número de colaboradores con que cuenta actualmente, es probable que la Oficina de Coordinación no tiene la capacidad suficiente para evaluar y comentar acerca de cada una de las propuestas nuevas de los proyectos bajo contratos marco.

Sin embargo, una mayor coordinación entre los proyectos de ONG austriacas, particularmente si fuera decretada por la ADA se podría percibir como una violación de la autonomía y independencia de las ONG. Es comprensible que las ONG estén preocupadas acerca de los temas de coordinación y coherencia y de que estén temerosas de que una mayor “coordinación” signifique también un mayor control por parte de la ADA. Además, existen algunas interrogaciones en cuanto al conflicto potencial de intereses al que las ONG austriacas se exponen cuando se les pide que cooperen más estrechamente entre sí en el campo o a un nivel más estratégico, cuando exactamente estas mismas organizaciones pueden estar compitiendo entre ellas durante procesos de licitación.

Desde luego el equipo evaluador siente un gran respeto por y aprecia los beneficios obvios de las ONG independientes y autónomas. Como se argumenta en el capítulo 2.2.3, la autonomía organizativa de las ONG es vista como una precondition para sus sustentabilidad y efectividad. Sin embargo, los evaluadores siguen considerando que se debería hacer un esfuerzo más concertado para aumentar el intercambio de información y la coordinación entre los proyectos financiados por Austria en Nicaragua, sin minar la autonomía de las ONG austriacas y locales, o convertirlas en meros subcontratistas de la ADA. Aunque la coordinación y la cooperación ciertamente tienen un costo, incluyendo las visitas de intercambio y reuniones más frecuentes, los evaluadores opinan que los beneficios claramente sobrepasan los costos. La eficiencia, efectividad e impacto del apoyo austriaco a Nicaragua podrían aumentar haciendo un mayor uso de las sinergias en cuanto al empleo de recursos humanos y otros, y por medio de una mayor concentración de estrategias, esfuerzos y recursos.

¹⁰ Actualmente se encuentra en preparación una política de referente a ONG que determinará los roles y responsabilidades relacionados con los proyectos cofinanciados.

Otra forma de aumentar la eficiencia, la efectividad y el impacto de las intervenciones de la cooperación consiste en hacer uso de los efectos multiplicadores, i.e. replicando las experiencias, las redes, ampliándolo y contribuyendo al diálogo político. El método más obvio de multiplicar los efectos de un proyecto de desarrollo es el de transferir las experiencias y las lecciones aprendidas a otros proyectos y programas. Tal como se describe más arriba, los proyectos de las ONG austriacas no se han desempeñado particularmente bien en lo que se refiere al intercambio de experiencias y a la cooperación más allá de las fronteras institucionales. La mayoría de los proyectos han avanzado lentamente y/o incluso no han comenzado a analizar, documentar y difundir sistemáticamente sus experiencias. El proyecto de desarrollo rural de la Rama, que ha tenido avances considerables en cuanto a la adopción de nuevas técnicas agrícolas y enfoques del empoderamiento rural, apenas ha empezado a documentar y publicar sus experiencias, aún cuando ya en el 2001 una evaluación externa recomendó hacerlo. La mayoría de los proyectos de desarrollo rural tienen la sensación de que la ADA no pone el suficiente énfasis en este tipo de actividades, y dos proyectos de desarrollo rural de hecho han buscado otras fuentes para financiar el análisis y difusión de las experiencias de su proyecto. En el programa de salud se han producido algunos documentos relacionados con la experiencia de los proyectos, como es el libro de *Gerardo Gutiérrez Muñoz* (2004) sobre la salud sexual y reproductiva de mujeres miskito.

Otra forma de replicar y multiplicar las experiencias de las ONG, es la creación de alianzas y la participación en redes. Éstas pueden ser un mecanismo estratégico importante para las ONG, ya que pueden contribuir a la solución de problemas así como al aumento de la incidencia de los proyectos individuales. La mayoría de los proyectos de desarrollo rurales visitados han establecido y/o actualmente están desarrollando relaciones con varias instituciones con enfoques similares. Al parecer estas relaciones han contribuido en forma considerable al avance de los proyectos, así como a ampliar el impacto de éstos. Por ejemplo, en el Rama IPADE ha desarrollado relaciones de trabajo con cinco universidades e institutos de investigación, nacionales e internacionales, lo cual ha ayudado a desarrollar y reforzar las actividades de investigación de los proyectos. En el programa de salud, los componentes manejados por las ONG, la parroquia y el instituto de la universidad, mantienen contactos y relaciones de apoyo y cooperación e intercambian información con una variedad de instituciones (en su mayoría ONG) que trabajan en el sector salud. Aparentemente, el componente manejado por MINSA no tiene muchas relaciones con otras organizaciones que trabajan en este sector. Las razones del buen empeño y de los buenos resultados del programa de salud probablemente consisten en: buen conocimiento de y larga permanencia en la región, buena selección de socios locales, utilizando, en parte, estructuras existentes, la selección de temáticas que son relativamente nuevas en Nicaragua (como, por ejemplo, la combinación de medicina tradicional indígena con la medicina occidental), el relacionar políticas de salud con la lucha por autonomía regional y el compromiso del personal con el programa y con la región.

Aunque la Oficina de Coordinación actualmente apoya las actividades de las redes de manera más activa, estos compromisos en muchos casos han sido la iniciativa de los proyectos mismos y no aparecen como elementos clave en los diseños de los proyectos.

Los evaluadores consideran que la manera más efectiva de aumentar el impacto de las iniciativas de desarrollo es contribuir a un intercambio social, económico y político más amplio, a través de la propugnación (advocacy), el cabildeo y el diálogo de políticas. Como se mencionó en el capítulo 1.2, el papel de las ONG, en particular las del Norte, está cambiando rápidamente. Se espera que las ONG del Norte disminuyan la intervención directa en el nivel operativo y se

enfocan más en el fortalecimiento de las organizaciones locales para involucrarse en la propugnación (advocacy) y en el diálogo político. Cada vez más se considera que los proyectos de desarrollo sólo tienen legitimidad si sus experiencias también retroalimentan el diálogo político. Como argumentan *Lennkh* y *Stachel* (2002), anteriores Director y sub-Director del Departamento de Cooperación Austriaca en el Ministerio de Relaciones Exteriores, la práctica de promover proyectos independientes ha resultado obsoleta ya que aun la suma de estos proyectos no puede constituirse en un proceso amplio de desarrollo.

Aún cuando los proyectos pequeños de ONG usualmente no se encuentran en una buena posición para contribuir a los cambios de políticas a nivel nacional, el programa de salud de Horizont 3000 de la RAAN ha sido una destacada excepción a esta regla. El programa ha tenido un importante rol en la facilitación de la cooperación entre el gobierno regional y la sociedad civil en el sector salud y ha contribuido a la habilidad de los participantes regionales para negociar con el gobierno central. El resultado más impresionante de esta cooperación es el modelo autónomo regional de salud y su inclusión en el Plan Nacional de salud. Las experiencias del proyecto han colocado a Horizont 3000 y a la Oficina de Coordinación en una posición desde la cual pueden contribuir en forma activa al diálogo político en el sector salud.

En el sector de desarrollo rural la mayoría de los proyectos siguen estando concentrados en el micro-contexto, involucrándose muy poco en las políticas de nivel nacional. Recientemente algunos proyectos han establecido importantes alianzas y se han involucrado en redes. Por otro lado, no se mencionaron, como elementos o metas importantes en el diseño de los proyectos, una contribución a los cambios de las políticas a nivel nacional que pudiera ofrecer una perspectiva más amplia o el logro de un mayor impacto. Aunque algunos proyectos de desarrollo rural sin duda han tenido un impacto en las políticas y enfoques del gobierno local, como la adopción de procesos más participativos, estos cambios usualmente han tenido poco efecto más allá de las fronteras municipales. Con el fin de lograr un mayor impacto, la ADA debería considerar dejar de financiar a un gran número de proyectos pequeños, y, más bien, desarrollar actividades en mayor escala para aumentar su incidencia a nivel de las políticas nacionales. Sin duda el tamaño importa en este caso. Sin embargo, esto no quiere decir que no debe haber espacio para proyectos piloto innovadores. Empero, cada proyecto, o al menos la gran mayoría de los proyectos con fondos de OEZA debería tener la meta de incidir a nivel nacional o al menos en el nivel regional e incluir estrategias concretas y realistas e hitos para llegar a esto.

Aún cuando Austria es un participante relativamente pequeño en Nicaragua, cuya voz ciertamente no es tan fuerte como la de otros donantes más grandes, la Oficina de Coordinación en Managua, así como Horizont 3000, han hecho importantes contribuciones al diálogo político a nivel nacional, particularmente en el sector salud. Otras agencias ejecutoras austriacas mencionaron como mecanismos para promover el diálogo político los seminarios nacionales y talleres con la participación de funcionarios gubernamentales. Sin embargo, ni la Oficina de Coordinación ni las agencias ejecutoras austriacas han puesto mucho énfasis en el fortalecimiento y empoderamiento de las ONG locales para que se involucren en el trabajo de propugnación (advocacy) o en el diálogo político. El enfoque de la mayoría de los proyectos, por lo menos en el desarrollo rural, parece haber estado en los resultados concretos más que en la promoción de un cambio profundo y de largo plazo. IPADE, una de las ONG nicaragüenses más grandes, mencionó que la mayoría de los donantes esperaban que las ONG locales se involucraran en la propugnación y que participaran en el diálogo político, pero que básicamente ningún donante estaba dispuesto a financiar estas actividades. De esta forma, si la Cooperación Austriaca de Desarrollo está genuinamente interesada en fortalecer la sociedad civil y promover el pluralismo

y la democratización en Nicaragua, se necesita poner mayor énfasis en fortalecer la capacidad de las instituciones locales de la sociedad civil y apoyar su involucramiento en la propugnación y su participación en la discusión de las políticas.

Recomendaciones a MFA

- Desarrollar políticas sobre la inclusión de efectos multiplicadores, como son compartir información, trabajo en redes, dialogo político, etc., en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de proyectos.

Recomendaciones para la ADA:

- Asegurar que las sinergias y las complementariedades entre proyectos sean consideradas de manera más explícita en el diseño de los proyectos.
- Establecer mecanismos, procedimientos y recursos que faciliten y estimulen un mayor intercambio de información, y la coordinación y cooperación entre los proyectos financiados por Austria, como son las reuniones trimestrales de gerentes de proyectos o reuniones geográficas o temáticas periódicas establecidas por la Oficina de Coordinación.
- Asegurar que la Oficina de Coordinación cuente con los medios para responder ante el desempeño deficiente de los proyectos co-financiados.
- Aumentar el enfoque en las redes, alianzas estratégicas, la propugnación (advocacy) y en el diálogo político en el diseño de los proyectos, y en los proyectos en ejecución, así como asegurar que todos los proyectos incluyan estrategias y metas concretas para alcanzar el nivel regional y/o nacional.
- Proporcionar recursos y apoyar a las agencias implementadoras y socios en el análisis sistemático, la documentación y difusión de sus experiencias.
- Poner un mayor énfasis en el fortalecimiento de la capacidad organizativa de las instituciones locales de la sociedad civil para involucrarlas en la propugnación y el diálogo político.
- Considerar desarrollar las actividades de los proyectos en mayor escala e iniciar programas más grandes y con una mayor base sectorial.

Recomendaciones para las agencias ejecutoras austriacas:

- Aumentar los esfuerzos para aprovechar el intercambio de información, las sinergias y complementariedades entre los proyectos, y apoyar a los socios locales de manera más proactiva en las redes y en la construcción de alianzas.
- Poner más énfasis en el análisis sistemático, la documentación y difusión de sus experiencias en proyectos y programmas..
- Dar mayor importancia a la evaluación del trabajo de los proyectos teniendo en cuenta las políticas y estrategias a nivel nacional.
- Desarrollar más las capacidades organizativas de las organizaciones locales para involucrarlas en la propugnación (advocacy) y el diálogo político.

2.2.7 Conclusiones: Rutas de apoyo de la ayuda austriaca en Nicaragua

Para la Cooperación Austriaca para el Desarrollo, como para cualquier otra agencia donante, existen esencialmente tres caminos para financiar las actividades de desarrollo en Nicaragua y otras partes: el apoyo puede canalizarse a través de agencias implementadoras austriacas (o

agencias implementadoras internacionales), que actúan como intermediarias y socios facilitadores, a través del financiamiento directo de las ONG nicaragüenses y otras organizaciones de la sociedad civil, o a través de los organismos gubernamentales de Nicaragua. En lo referente a las dos primeras opciones, la Cooperación Austriaca puede financiar tanto ONG internacionales como nacionales así como otras agencias ejecutoras para que trabajen con el gobierno nicaragüense. Esta es una ruta de apoyo que en los últimos años se ha vuelto cada vez más frecuente en la cooperación de desarrollo, por lo que se discutirá en forma separada.

2.2.7.1 El contexto

Durante los últimos años, ha habido cambios significativos en el desarrollo internacional, tanto a nivel general como en Nicaragua. A nivel mundial la mayoría de los donantes han cambiado hacia un nuevo paradigma dirigido a colocar al gobierno en el asiento del conductor y promover la apropiación del gobierno a través de enfoques sectoriales y apoyo presupuestario. En Nicaragua, los donantes han llegado a tener más confianza en el gobierno de Bolaños, electo en 2001, y han hecho esfuerzos para cooperar con las instituciones gubernamentales. La mayoría de las agencias donantes han aceptado estrategias nacionales de desarrollo -como el ERCERP y el PND- como marco de referencia para su trabajo de desarrollo. La creciente alineación con los planes nacionales, así como un mayor énfasis en la coordinación y armonización de los donantes, han tenido un impacto significativo en la forma en que los donantes operan en Nicaragua. Por último, como respuesta a miríadas de proyectos de ONG con poco o ningún efecto de largo plazo, muchos donantes en Nicaragua y en otras partes han comenzado a cuestionar la efectividad e el impacto del apoyo a actividades aisladas y no coordinadas de ONG pequeñas. Estos sucesos han disminuido la atención de las agencias donantes en ONG nacionales e internacionales como socios de desarrollo en Nicaragua y han reducido el espacio de las ONG para proseguir con sus propios enfoques.

Aunque la Cooperación Austriaca de Desarrollo no ha estado en la vanguardia de la promoción del nuevo paradigma de apoyo, la discusión internacional sobre las nuevas modalidades de ayuda así como los más recientes desarrollos políticos en Nicaragua no han pasado inadvertidos. El *Programa austriaco de País con Nicaragua* (2003) menciona que se prevé un diálogo sobre la reorientación del rol de las ONG austriacas en Nicaragua. Además, la Cooperación Austriaca para el Desarrollo le ha dado más importancia a la planeación de los países, lo que implica un rol más activo de la ADA y de las Oficinas Coordinadoras en la definición de la estrategia global frente a los países socios, así como en el diseño y selección de los canales de ayuda y las actividades. De esta forma, las ONG austriacas han perdido algo de la autonomía que habían tenido hasta ahora, debido a que ha aumentado la presión para alinear sus intervenciones financiadas bilateralmente con el programa austriaco de país. Desde el 2004, la Oficina de Coordinación en Managua también ha comenzado a explorar las posibilidades de aumentar su cooperación directa con las instituciones gubernamentales a nivel nacional, regional y municipal así como con organizaciones locales de la sociedad civil.

2.2.7.2 Utilizando las ONG austriacas y otras agencias ejecutoras como intermediarias

Como ya se discutió anteriormente, el rol de las ONG del Norte está cambiando rápidamente. Se espera que las ONG del Norte y otras agencias ejecutoras se retiren de la participación operativa directa hacia una posición donde principalmente faciliten y apoyen los procesos. La mayoría de

las agencias donantes consideran que el principal rol de las ONG del Norte es la identificación de y el apoyo a las organizaciones socias de la sociedad civil en los países en desarrollo así como el desarrollo de capacidades entre ellas, en particular para comprometerse con la defensa de derechos (advocacy) y con el diálogo político. Existe un acuerdo generalizado, también dentro de la sociedad civil en Austria, en cuanto a que en principio la responsabilidad de las ONG del Norte es temporal, limitado hasta que las ONG del Sur y las instituciones gubernamentales pueden seguir solas.

La principal razón que se da en Austria para canalizar la ayuda a través de ONG austriacas y otras agencias implementadoras, en vez de hacerlo a través del financiamiento directo a la sociedad civil local o a instituciones gubernamentales, es su capacidad para transferir conocimientos técnicos a las instituciones locales y desarrollar sus capacidades. Como se mencionó anteriormente, los resultados de la evaluación sugieren que la principal competencia de las agencias austriacas consiste más en transferir las capacidades de manejo del ciclo de proyectos a ONG más pequeñas y organizaciones de base en sus etapas iniciales y de crecimiento, que en la transferencia de conocimientos técnicos especializados y experticias en áreas relevantes para fases más avanzadas el proyecto.

Aunque el desarrollo de las capacidades ciertamente es una actividad clave de las agencias ejecutoras austriacas, ha sido dirigido principalmente a individuos más que a instituciones. El fortalecimiento de las capacidades financieras y organizativas de las instituciones locales en Nicaragua no ha sido una prioridad en las agencias ejecutoras austriacas. Varios socios locales también mencionaron que la potencial contribución de las agencias ejecutoras austriacas se veía minada por su falta de autonomía e independencia frente a ADA y/o la Oficina de Coordinación. La *Comisión Europea* (2002) considera que las ONG del Norte juegan un importante rol en el fortalecimiento y empoderamiento de las ONG locales para que participen en el trabajo de propugnación (advocacy) y el diálogo político. Por ejemplo podrían proporcionar, asistencia para facilitar y promover procesos de diálogo en el país y ayudar a organizaciones claves para que participen en el diálogo. Sin embargo, parece que la Cooperación Austriaca del Desarrollo en general, y las agencias ejecutoras austriacas que operan en Nicaragua en particular, aún no han comenzado a darle mucha importancia a estos temas. El caso del programa de salud de Horizont 3000 en la RAAN es una excepción.

Muchos de los proyectos implementados por agencias ejecutoras austriacas en Nicaragua siguen perteneciendo a la categoría de proyectos “independientes y aislados” que tienen poca relación con las estrategias nacionales, una conexión limitada con otros proyectos y, por tanto, no cuentan con mucho potencial para insertarse en el diálogo nacional de políticas. Las ONG austriacas y otras agencias ejecutoras aún no han comenzado a apoyar realmente el desarrollo de iniciativas de propugnación (advocacy) dentro de su trabajo con las organizaciones de la sociedad civil de Nicaragua a través de un trabajo compartido de propugnación (advocacy) y la integración de las políticas y la planeación, tal y como lo sugirió *CONCORD* (2003) con relación al rol de las ONG del Norte.

Otra razón para canalizar la ayuda a través de las ONG austriacas es su compromiso para elevar la conciencia pública y social en Austria, principalmente por medio de la participación en actividades de propugnación y actividades educativas sobre temas del desarrollo. La participación de las ONG austriacas en Nicaragua y otros países en desarrollo generalmente es vista como (1) un requisito necesario para asegurar que las experiencias obtenidas en el campo retroalimenten el

dialogo político y la toma de decisiones en Austria, y (2) un mecanismo para garantizar el apoyo y la participación de muchos sectores de la sociedad austriaca. A través del cabildeo y del trabajo educativo, las ONG austriacas han podido reunir significativos recursos adicionales del público austriaco para realizar su trabajo en Nicaragua. Usualmente las empresas austriacas no se involucran en el cabildeo ni en el desarrollo del trabajo educativo. Los evaluadores no han estado en posición de evaluar el nivel y calidad del trabajo de propugnación y educativo de ONG austriacas en Austria. Sin embargo, el equipo indudablemente ve un gran valor en estas actividades y considera que la participación de las ONG austriacas en Nicaragua y otras partes tiene un importante impacto en la sociedad austriaca.

Otro argumento a favor de la participación de las agencias implementadoras austriacas como intermediarias, es una mayor visibilidad frente a otros donantes y el gobierno, mediante la contratación de agencias austriacas en lugar de trabajar directamente con instituciones locales. No hay duda de que en Nicaragua las ONG austriacas son muy reconocidas, especialmente Horizont 3000, en lo que se refiere a su participación en RAAN. Además, usualmente las agencias austriacas conocen las políticas y procedimientos (así como el idioma alemán) mucho mejor que las organizaciones internacionales y ONG locales y/o gubernamentales. Esto le da a las agencias austriacas una ventaja comparativa sobre estas organizaciones, ya que generalmente a la ADA le resulta más fácil trabajar con instituciones austriacas que con organizaciones que tienen un menor conocimiento de la idiosincrasia austriaca.

Por último, existen relaciones, incluso personales, de mucho tiempo entre las ONG austriacas, y la Cooperación Austriaca para el Desarrollo. A través de los años ambas partes han llegado a conocerse bien y usualmente existe una confianza mutua, lo que es importante dentro del precario contexto del trabajo de desarrollo. Es posible que la razón más apremiante para la continua presencia de las agencias austriacas en Nicaragua sea la reducida capacidad de la sociedad civil local y de las organizaciones gubernamentales, lo que significa que la mayoría de los donantes siguen trabajando a través de facilitadores internacionales. Sin embargo, esta situación está cambiando rápidamente, ya que la sociedad civil de Nicaragua se está consolidando y diversificando.

Trabajar a través de agencias ejecutoras austriacas tiene un costo, que estas organizaciones cobran por sus servicios como intermediarias. Estos costos varían de un proyecto a otro, pero pueden llegar hasta el 10 por ciento de los costos totales del proyecto. Si la relación entre la agencia austriaca y el socio local se prolongue por mucho tiempo, existe el riesgo que se cree una dependencia de la parte local de su contraparte austriaca. En lo que se refiere a los proyectos austriacos en Nicaragua, esto es un riesgo real ya que algunos de estos proyectos han existido durante mucho tiempo, y muchas de las instituciones austriacas involucradas ni han puesto suficiente énfasis en desarrollar las capacidades financieras y organizativas de sus contrapartes, ni han definido estrategias de salida claras.

A pesar de estas desventajas y riesgos que conlleva el financiamiento de agencias austriacas, el equipo de evaluadores considera que pueden y deben tener un rol en la Cooperación Austriaca para el Desarrollo en general, y en Nicaragua en particular. Su compromiso para trabajar con los grupos poblacionales más marginalizados, así como su íntimo conocimiento y estrecha relación con las organizaciones locales de la sociedad civil, las coloca en una posición excepcional. Sin embargo, los evaluadores consideran que su potencial no ha sido aprovechado totalmente. Las agencias austriacas deben definir su perfil más claramente y hacer un serio esfuerzo por mejorar

sus capacidades de transferencia de conocimientos técnicos especializados a sus contrapartes locales. Posiblemente esto implicaría la reducción de ámbitos temáticos y/o geográficos para lograr una mayor concentración de los esfuerzos. También deben intentar poner más atención a las nuevas tendencias e instrumentos de la cooperación internacional de desarrollo, como la armonización, PRSP, SWAP, apoyo presupuestario, etc. En general, las ONG no deben limitarse a ser a meros intermediarios que aportan poco valor agregado aparte del de transferir recursos financieros de Austria a Nicaragua y otros países en desarrollo.

Sin embargo, ADA también debe contribuir a fortalecer las ONG austriacas y otras agencias implementadoras aclarando su rol así como la posición de Cooperación Austriaca acerca de PRSP, SWAP y el apoyo presupuestario. La ADA también les debe dar la oportunidad a las agencias implementadoras de trabajar con estas nuevas modalidades, por ejemplo diseñando una convocatoria para propuestas que apoyen específicamente el trabajo innovador de las agencias ejecutoras austriacas con respecto a PRSP y SWAP. Por último, la ADA en general y la Oficina de Coordinación en particular deben realizar esfuerzos más concertados para que las ricas experiencias y la experticia de las ONG en Nicaragua y otras partes, puedan ser usadas de manera efectiva para el diseño e implementación del programa de país con Nicaragua, así como con la Cooperación Austriaca para el Desarrollo como un todo. Un diálogo sistemático y estratégico entre MFA/ADA y las ONG austriacas en Viena, en Nicaragua y otras partes debería facilitar el aprendizaje mutuo y reforzar la comprensión mutua de que son socios complementarios en el trabajo global de desarrollo.

2.2.7.3 Financiamiento directo de ONG locales y otras organizaciones de la sociedad civil

La sociedad civil de Nicaragua –cuya columna vertebral son las ONG- sigue siendo muy débil, inestable, fragmentada, altamente dependiente del apoyo externo, con muchos problemas de responsabilidad (accountability) y con relativamente poca influencia en la política nacional. Sin embargo, en los últimos años, la sociedad civil de Nicaragua ha ganado fuerza y autonomía, y se ha convertido en una contraparte seria de los donantes internacionales y el gobierno nacional. El campo más fuerte de la mayoría de las ONG nicaragüenses tradicionalmente ha sido la implementación de proyectos y la entrega de servicios a las comunidades. Más recientemente, algunas han estado más activas en la propugnación, el diálogo político, y la construcción de ciudadanía. Aunque una mayor participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas nacionales comenzó como un esfuerzo apoyado por los donantes, varias ONG tienen cada vez una mejor posición para tomar parte en los procesos consultivos y el diálogo de políticas tanto con el gobierno como con los donantes externos.

De los cuatro proyectos y un programa evaluados, dos habían sido implementados directamente por ONG nicaragüenses. Aunque este no es un ejemplo suficientemente amplio para sacar conclusiones claras sobre el desempeño de los proyectos sin intermediarios austriacos, o para compararlos con proyectos realizados por agencias austriacas en Nicaragua, al equipo evaluador le gustaría exponer algunos comentarios más generales sobre las ventajas y desventajas que percibieron en este enfoque de financiamiento.

Algunos donantes en Nicaragua, como la Comisión Europea, creen que apoyar a las ONG locales tiene la ventaja de que estas instituciones se quedan en el país, y que al incrementar sus capacidades se beneficia el desarrollo sustentable de Nicaragua. El apoyo directo a organizaciones de la sociedad civil también es considerado como un avance hacia la apropiación

del proceso de desarrollo y la profundización de la democracia en Nicaragua. Otros donantes, como la Cooperación Española y USAID, sólo trabajan a través de sus propias agencias ejecutoras y no canalizan fondos directamente a las organizaciones locales de la sociedad civil, supuestamente por razones políticas.

Los dos proyectos austriacos ejecutados directamente por ONG locales muestran un desempeño satisfactorio, particularmente el proyecto de desarrollo rural implementado por IPADE en El Rama. Ambas instituciones socias ya habían trabajado en fases previas del proyecto con una agencia austriaca como intermediaria, y ambas expresaron su preferencia por una relación directa con la Oficina de Coordinación. Como se mencionó anteriormente, las razones incluían la claridad en los roles y responsabilidades y la necesidad de relacionarse y coordinarse con una sola instancia y no con dos. Aunque el equipo de evaluación no quiere sacar ninguna conclusión definitiva de estos dos casos, estas experiencias claramente muestran las potenciales ventajas de este tipo de arreglos.

Para la ADA, el costo total de los proyectos puede reducirse si éstos se implementan directamente con las contrapartes locales, ya que se ahorran los costos de la agencia austriaca. Sin embargo, en el caso de los dos proyectos mencionados, la Oficina de Coordinación ha incurrido en gastos de transacción adicionales, ya que las contrapartes requieren de un monitoreo y una supervisión más estrechos que las agencias austriacas. Procedimientos de financiamiento poco flexibles, así como la necesidad de preparar contratos en alemán, han aumentado también los costos. Sin embargo, una vez que el proyecto está encaminado y la contraparte local se ha familiarizado con las políticas y procedimientos austriacos, el total de los gastos realizados para acompañar el proyecto usualmente vuelve a descender.

Sin embargo, el financiamiento directo sólo es factible con organizaciones de la sociedad civil con experiencia y bien establecidas, de lo contrario los gastos de transacción e incertidumbres se convierten en una carga demasiado pesada para la Oficina de Coordinación. En el caso de Nicaragua, existen pocos grandes ONG capaces de ejecutar proyectos de donantes sin facilitadores internacionales. Por ejemplo, la Cooperación Austriaca ha puesto gran atención en IPADE. Esta ONG recibe financiamiento de otros donantes, pero parece ser capaz de manejar las diversas solicitudes de distintos donantes bastante bien sin poner en peligro el desempeño de los proyectos que ejecuta. Aún así, tanto Austria como otros donantes necesitan estar conscientes del riesgo de sobrecargar las pocas ONG que son capaces de administrar los proyectos de donantes en Nicaragua.

También se ha argumentado que el financiamiento directo favorece a las ONG más grandes y más institucionalizadas, en detrimento de las ONG más pequeñas y las organizaciones de base. Como se mencionó anteriormente, el equipo evaluador considera que trabajar con organizaciones institucionalizadas de la sociedad civil tiene la ventaja de que éstas por lo menos cuentan con el potencial de ampliar su impacto a través del diálogo político. De hecho, IPADE ha retroalimentado con sus experiencias en los proyectos las discusiones de políticas con instituciones gubernamentales y donantes.

CONCORD (2003) presenta varias otras desventajas asociadas con la ruta de financiamiento directo. Por ejemplo, es posible que los donantes no sientan la misma presión por mantener relaciones estables y de apoyo financiero a largo plazo con las ONG del Sur como lo hacen con los gobiernos del Sur. También es posible que falten mecanismos de “accountability” de parte de

los donantes hacia las ONG del Sur en caso de que éstas sientan que son tratadas injustamente. *CLONG et al* también mencionan diversos ejemplos en los que organizaciones competentes de la sociedad civil son animadas por una variedad de donantes a emprender programas de un tamaño mayor al de sus capacidades reales, para después ver que sus fondos son retirados o reducidos dramáticamente en etapas posteriores del proyecto. Igualmente, *CLONG et al* cita ejemplos de organizaciones de la sociedad civil que son motivadas a emprender programas que se encuentran fuera de su principal área de competencia, lo que da como resultado una pérdida de enfoque y poca efectividad. Aunque el equipo de evaluadores no ha observado ninguno de estos casos en los proyectos con financiamiento austriaco, considera que cualquier donante que se involucre en el financiamiento de organizaciones locales de la sociedad civil debe estar consciente de los potenciales peligros de estas prácticas y abstenerse de practicarlas.

2.2.7.4 Apoyando a las ONG para que trabajen con instituciones gubernamentales

Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno en Nicaragua en el pasado no han sido precisamente armoniosas, con ambas partes mostrando poco interés entre sí, o hasta tomando posiciones antagónicas. A lo largo de los últimos años esta situación ha ido cambiando, particularmente desde que el nuevo gobierno subió al poder. Presionado de alguna manera por los donantes, el gobierno, o por lo menos algunas partes del gobierno, se dan cuenta de la necesidad de establecer relaciones de trabajo con la sociedad civil. Muchas ONG, conducidas también por los donantes, poco a poco se han ido abriendo para comprometerse de manera más activa con las instituciones gubernamentales. Para los donantes hay básicamente dos formas de fomentar la cooperación entre la sociedad civil y el gobierno: (1) apoyar a las ONG locales y/o internacionales para que se comprometan con el gobierno, o (2) financiar directamente a las instituciones gubernamentales, a las cuales entonces se anima a asociarse con ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, o subcontratarlas. En algunos casos, los donantes pueden incluso buscar una estrategia mixta, apoyando a ambas partes al mismo tiempo.

Como lo explica *VanSant* (2003), las ONG tienen varias opciones en cuanto a su política hacia el gobierno. Algunas conscientemente pueden elegir su aislamiento político con el fin de dedicarse a construir una base apropiada de apoyo y sus propios enfoques de desarrollo. Las ONG que adoptan esta estrategia normalmente se enfocan más en la entrega de servicios que en la propugnación y a menudo operan en entornos donde los gobiernos son considerados como fracasados o corruptos. La segunda opción es la cooperación con el gobierno, ya sea en el nivel de proyecto o a un nivel estratégico. Esta estrategia proporciona ventajas para ambas partes y, en el mejor de los casos, permite que haya un diálogo constructivo sobre temas de desarrollo. Las ONG cooperantes pueden sentirse cómodas sólo con algunas tácticas de influencia política – aquellas que probablemente no trastornarán la relación de cooperación con el gobierno, el cual, entre otras cosas, puede ser una importante fuente de financiamiento. Una tercera estrategia, que no necesariamente se contradice con la de cooperación, es una política de propugnación más activa y donde una ONG participa en esfuerzos legales y de cabildeo e incluso en la política electoral. Estas estrategias no se excluyen mutuamente y las organizaciones pueden intentar tomar dos o incluso todos estos caminos al mismo tiempo.

También existe una variedad de estrategias gubernamentales y de receptividad en su relación con las ONG. Una estrategia extrema es la represión de todas las voces independientes de la ciudadanía, incluyendo la de las ONG. Sin embargo, es más común que los gobiernos del Sur

intenten controlar a las ONG cooptándolas con algún tipo de incentivo ya sea la zanahoria o el palo. Con una actitud más positiva, los gobiernos pueden animar a las ONG para que llenen los espacios donde se necesitan de servicios y el gobierno no tiene la capacidad de proporcionarlos. En algunos casos, cuando se ha desarrollado la confianza mutua, los gobiernos pueden invitar a las ONG a la mesa de discusiones de políticas para beneficiarse con sus experiencias. Como se describe más arriba, el gobierno de Nicaragua está pasando lentamente de una actitud de negligencia benigna, o incluso de antagonismo abierto hacia las ONG, a una de más cooperación, sin mostrar todavía mucha receptividad para las propuestas políticas de las ONG.

Como se discute en capítulos previos, la mayoría de los proyectos de las ONG austriacas que fueron evaluados no tenían ningún vínculo institucional relevante con las estructuras gubernamentales, con excepción del programa de salud de la RAAN, donde uno de los componentes del proyecto actualmente está siendo implementado por el Ministerio de Salud, y otro por una universidad regional y otros dos componentes mantienen una cooperación estrecha con el MINSA. La mayoría de los proyectos tampoco mantenían estrechas relaciones de trabajo con institutos del gobierno. En el sector de desarrollo rural, la única excepción es el proyecto de El Rama, implementado por IPADE, donde se han establecido fuertes vínculos con universidades e institutos de investigación. Incluso en el municipal, la mayoría de los proyectos austriacos operan de manera bastante independiente de los planes y estructuras gubernamentales. En Río San Juan, la relación entre el gobierno local y la agencia ejecutora austriaca en ocasiones se volvió conflictiva. Así, los proyectos con financiamiento austriaco generalmente perdían la oportunidad de una influencia política a nivel local, donde el gobierno es usualmente más susceptible a la cooperación.

La mayoría de los proyectos austriacos se enfocaban más en el desarrollo de las capacidades de las comunidades y los individuos que en las instituciones locales del gobierno. En teoría, este enfoque puede contribuir a fortalecer las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos y, así, convertirse en un punto de apoyo clave para aumentar la influencia de los ciudadanos. Aunque las ONG están particularmente bien ubicadas para implementar esta estrategia en entornos locales y regionales, los proyectos austriacos no pusieron mucho énfasis en crear este tipo de vínculos. Nuevamente, las únicas excepciones fueron IPADE en El Rama y el programa de salud en la RAAN, donde las comunidades han sido empoderadas con éxito para negociar de manera más efectiva con las instituciones gubernamentales locales y regionales.

En general, los proyectos austriacos ejecutados por ONG se han enfocado más en la entrega de servicios que en la cooperación con el gobierno o incluso en la propugnación. En un ambiente como el de Nicaragua, donde algunas instituciones gubernamentales casi no tienen presencia en las áreas rurales y/o carecen de la capacidad para proporcionar los servicios sociales básicos, donde el rol de las instituciones de la sociedad civil en el desarrollo local aún no ha sido aclarada, y donde la asociación con la sociedad civil a menudo es explotada por el gobierno como pantalla, es bastante comprensible que las ONG asuman responsabilidades que el gobierno no puede o no quiere asumir. Sin embargo, muchos proyectos han perdido la oportunidad de asegurar la entrega de servicios y de fortalecer las capacidades de las instituciones del gobierno local al mismo tiempo. Aunque no todos los proyectos necesariamente necesitan tener una participación con el gobierno, los proyectos austriacos deberían poner más énfasis en informar, apoyar y complementar al sector público. Sin embargo, con el fin evitar la duplicación y el traslape de esfuerzos, así como para asegurar resultados sustentables, no se deben reemplazar instancias del gobierno. Para ser justos, debemos mencionar que la Oficina de Coordinación ha identificado esta

debilidad y desea poner un mayor énfasis en el desarrollo de las capacidades de las instituciones del gobierno local así como en el fortalecimiento de los vínculos entre la sociedad civil y el gobierno.

2.2.7.5 Financiamiento directo de las instituciones gubernamentales

Siguiendo la tendencia del desarrollo internacional, los donantes en Nicaragua están transfiriendo cada vez más responsabilidades al gobierno. La alineación con las estrategias y planes nacionales, los enfoques sectoriales ampliados, y el apoyo directo a las instituciones gubernamentales a través de apoyo presupuestario, se han convertido en estrategias e instrumentos clave para la comunidad de donantes en Nicaragua. Aún cuando la Cooperación Austriaca para el Desarrollo no se ha comprometido completamente con los SWAP y el apoyo presupuestario, estas nuevas modalidades de ayuda están siendo consideradas tanto a nivel de las oficinas centrales como en la Oficina de Coordinación en Managua.

La evaluación no incluyó ningún proyecto implementado directamente por alguna institución gubernamental. Sin embargo, la Oficina de Coordinación mencionó que la mayoría de sus experiencias anteriores con el financiamiento directo a las instituciones gubernamentales, incluyendo dos proyectos con el Ministerio de Agricultura, habían sido más bien decepcionantes, principalmente por la falta de transparencia y responsabilidad por parte del Ministerio. Aún así, la Oficina de Coordinación mantiene relaciones de financiamiento con algunos municipios y en general tiene la intención de aumentar su cooperación directa con las instituciones gubernamentales, si las circunstancias lo permiten.

Las potenciales ventajas asociadas al trabajo directo con el gobierno incluyen una mayor apropiación de los proyectos por parte del país, alineación con los planes y estrategias nacionales, fortalecimiento de las capacidades gubernamentales, evitar las estructuras paralelas, una mejor coordinación y armonización de los donantes y el acceso directo de los donantes al gobierno, lo que debería permitir un mejor diálogo político. Sin embargo, los retos y riesgos que involucra el financiamiento directo a las instituciones gubernamentales siguen siendo altos en Nicaragua, incluyendo la deficiente participación de la sociedad civil en el diálogo político, escasas capacidades y el cambio frecuente de personal en la mayoría de los ministerios y organismos gubernamentales, polarización política, incertidumbre acerca del compromiso del gobierno en la entrega de servicios para los pobres y áreas marginadas, falta de transparencia y responsabilidad por parte de la mayoría de las instituciones gubernamentales, corrupción generalizada, sistemas de monitoreo deficientes, una falta extrema de confianza del público hacia el gobierno, una fuerte influencia política de grupos poderosos económicamente, y lazos débiles entre planeación, procesos de presupuesto y asignación de recursos.

Para la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil tanto nacionales como internacionales, el cambio de casi todas las agencias donantes en Nicaragua hacia el nuevo paradigma de ayuda, representa una amenaza, mientras que otras, particularmente las ONG locales, incluso ven oportunidades. Debido a la pobre infraestructura y capacidades del gobierno, especialmente en las áreas rurales, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil serán utilizadas con mayor frecuencia para implementar planes y estrategias nacionales. De hecho, varias ONG locales, incluyendo IPADE, ya están entregando servicios básicos, como ayuda alimenticia, a las comunidades donde operan. En el sector salud, existen 150 ONG prestando servicios y realizando actividades en torno a la salud de las comunidades. El Ministerio de Salud ha firmado convenios

con 110 de ellas. Sin embargo, la naturaleza de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno ciertamente cambia cuando las primeras ya no están financiadas por donantes internacionales sino por instituciones del gobierno. Las ONG financiadas por el gobierno de hecho se convierten en contratistas del gobierno, y pueden perder unas de sus más importantes cualidades, su independencia y autonomía frente al gobierno. De esta manera, se debilitaría su capacidad para retar al gobierno y para comprometerse de manera efectiva en la propugnación (advocacy).

Una cooperación más directa con el gobierno no necesariamente significa un mayor apoyo a los organismos del gobierno central. Los donantes, incluyendo a Austria, también están expandiendo su colaboración directa con instituciones descentralizadas, como las administraciones regionales y municipales. Como poco se sabe sobre la proporción del presupuesto total del gobierno que llega a los municipios y las comunidades, varios donantes consideran la transferencia directa a las regiones y los municipios como un instrumento más efectivo para mejorar la entrega de servicios a los pobres. Básicamente todos los actores entrevistados en el campo, incluyendo a representantes del gobierno municipal, estuvieron de acuerdo en que el apoyo presupuestario a nivel central difícilmente beneficiaría a las comunidades más marginadas fuera de las grandes ciudades o centros económicos.

Sin embargo, la colaboración con los municipios tiene sus propios retos. Muchos municipios aún no tienen la capacidad de implementar los proyectos de los donantes por sí mismos, mientras que otros se oponen la participación ciudadana o no quieren involucrar a la sociedad civil. La transparencia a nivel regional o municipal a menudo es un problema aún mayor que a nivel central. Asimismo, no todas las actividades pueden y deben ser cedidas al gobierno. Ciertamente las ONG tienen ventajas comparativas, particularmente cuando se trata de temas como la educación cívica y el VIH/SIDA. Sin embargo, los evaluadores están de acuerdo con la Oficina de Coordinación en que el financiamiento directo de organismos descentralizados del gobierno es una interesante ruta para el apoyo, particularmente cuando se combina con iniciativas para fortalecer las capacidades de administraciones locales y/o regionales, y para promover la ciudadanía, lo que a su vez abriría la puerta a una mayor participación de la sociedad civil. Para las agencias ejecutoras internacionales, y en particular las ONG, el cambio hacia nuevas modalidades de apoyo hará necesario que revisen radicalmente sus estrategias y modelos operativos. Aunque probablemente siga habiendo espacio para proyectos tradicionales de ONG por algún tiempo, incluso en Austria, las agencias ejecutoras internacionales necesitan ajustarse a la nueva realidad y adoptar enfoques innovadores, como el desarrollo de las capacidades de las ONG del Sur involucradas en los procesos de armonización, como los SWAP o PRSP.

2.2.7.6 Comentarios de conclusión

En términos del criterio tradicional de evaluación, i.e. relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad, el balance de los cinco proyectos austriacos en general es sano, aunque con variaciones considerables en proyectos así como entre proyectos. En áreas específicas, especialmente en lo tocante al desarrollo de capacidades organizativas o sinergias y efectos multiplicadores, el desempeño de estos proyectos ha sido poco satisfactorio.

En referencia a la discusión anterior, la Cooperación Austriaca dispone de diferentes rutas de apoyo: (1) utilizar las agencias ejecutoras austriacas como intermediarios, (2) el financiamiento directo de organizaciones locales de la sociedad civil, o (3) el apoyo directo a instituciones

gubernamentales. Es difícil determinar la metodología más eficiente para desplegar la ayuda austriaca, ya que cada uno de los caminos para el financiamiento tiene sus ventajas y sus desventajas y ciertos enfoques funcionan mejor que otros, dependiendo de las distintas necesidades y circunstancias. Hasta ahora la Oficina de Coordinación en Managua ha aplicado una mezcla de estos tres mecanismos de apoyo, aunque con un fuerte énfasis en las ONG austriacas y nacionales como implementadoras. La combinación de la cooperación directa con organismos descentralizados del gobierno con apoyo a organizaciones de la sociedad civil a nivel local parece ser una de los enfoques más prometedores para el futuro.

En lo que se refiere a las ONG en general, existen pocas dudas de que tienen ventajas comparativas y de que son importantes agentes de apoyo, aprendizaje y cambio. Sin embargo, ni en Nicaragua ni en ninguna otra parte pueden reemplazar al gobierno, sino sólo complementarlo en algunas áreas. Las ONG austriacas necesitan revisar sus estrategias y modelos operativos, y probablemente de manera radical. Las ONG austriacas con la ayuda del MFA/ADA, necesitan ajustarse, al nuevo paradigma de ayuda y deberán concentrarse más en la innovación, que aún se supone es un área con ventajas comparativas frente el estado. Así mismo, los distintos actores de la Cooperación Austriaca de Desarrollo, incluyendo el MFA, la ADA, las ONG austriacas y otras agencias ejecutoras necesitan comprometerse de manera más efectiva en un diálogo estratégico, especialmente para desarrollar una estrategia conjunta en referencia a las nuevas modalidades de ayuda. Esto debería contribuir a un aprendizaje mutuo así como permitir maximizar el impacto de la ayuda austriaca en Nicaragua y en general.

Recomendaciones para el MFA

- Iniciar, conjuntamente con ADA, un diálogo amplio y estratégico con todos los actores de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo, con la finalidad de desarrollar estrategias comunes referentes a las nuevas modalidades de cooperación.
- Aclarar la posición de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo acerca de temas como apoyo presupuestario y otras nuevas modalidades de cooperación.

Recomendaciones para ADA

- Realizar un esfuerzo para analizar de qué forma la experiencia y experticia de ONG austriacas que trabajan en Nicaragua y en otras partes puede ser aprovechado de forma más efectiva para el diseño y la implementación de intervenciones austriacas para el desarrollo.
- Iniciar, conjuntamente con MFA un diálogo amplio entre todos los actores de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo, particularmente con ONG austriacas, para desarrollar una estrategia conjunta referente a las nuevas modalidades de cooperación.
- Enfatizar más el fortalecimiento de la capacidad institucional de ONG locales y otras contrapartes potenciales, con la finalidad de ampliar la gama de instituciones susceptibles para el financiamiento directo.
- Donde sea posible, exhortar a las organizaciones de la sociedad civil de colaborar más estrechamente con instancias del gobierno.
- Continuar la exploración de posibilidades de financiamiento a instancias gubernamentales descentralizadas, combinado con el fortalecimiento de administraciones locales/regionales y la promoción de la ciudadanía.

Recomendaciones para las agencias ejecutoras austriacas

- Definir el perfil y revisar las estrategias y modelos operativos con el fin de estar mejor preparados para participar en las nuevas tendencias e instrumentos de la cooperación internacional de desarrollo, incluyendo la armonización, PRSP, SWAP, y apoyo presupuestario.
- Desarrollar capacidades propias dirigidas a fortalecer y empoderar a las organizaciones locales de la sociedad civil para que participen en el trabajo de propugnación (advocacy) y el diálogo político.
- Fortalecer las relaciones con instancias gubernamentales a nivel local, regional y nacional, para poder influir en políticas y evitar duplicidad de esfuerzos y traslapes de actividades.
- Centrarse en enfoques innovadores adaptados al nuevo contexto de desarrollo.
- Evitar la dependencia de las contrapartes locales mediante el fortalecimiento de las capacidades financieras y organizacionales y mediante la definición de estrategias de salida claras.

3 Anexo I: Listado completo de recomendaciones

Recomendaciones a MFA:

- Asegurar que tanto las oficinas centrales de MFA y de ADA cuenten con suficiente personal para poder cumplir con sus responsabilidades.
- Asegurar que todos los actores compartan las mismas definiciones de sus roles y responsabilidades.
- Considerar otorgar más autonomía y poder de toma de decisiones a la Oficina de Coordinación, para facilitar una participación más activa en la coordinación de donantes y el dialogo político en Nicaragua.
- Desarrollar políticas sobre la inclusión de efectos multiplicadores, como son compartir información, trabajo en redes, dialogo político, etc., en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de proyectos.
- Iniciar, conjuntamente con ADA, un diálogo amplio y estratégico con todos los actores de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo, con la finalidad de desarrollar estrategias comunes referentes a las nuevas modalidades de cooperación.
- Aclarar la posición de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo acerca de temas como apoyo presupuestario y otras nuevas modalidades de cooperación.
- Asegurar que la nueva política hacia las ONG considere la necesidad de las agencias implementadoras austriacas para: fortalecer sus capacidades, seleccionar socios locales fuertes y comprometidos, redoblar esfuerzos relacionados con la compartir información y sinergias entre proyectos, definir con más precisión su perfil referente a las nuevas modalidades de cooperación y poner más énfasis en fortalecer sus relaciones con instituciones gubernamentales a nivel local, regional y nacional.

Recomendaciones para ADA:

- Asegurar que las oficinas centrales de ADA, así como las oficinas locales cuenten con el personal suficiente y que todos los actores tengan la misma comprensión de sus roles y responsabilidades.
- Establecer mecanismos para mejorar la comunicación y el intercambio de información entre los asesores sectoriales en Viena y aquellos ubicados en las oficinas en el extranjero.
- Asegurar un mayor alineamiento de proyectos co financiados con el programa de país.
- Permitir una mayor armonización y alineación de los donantes en Nicaragua otorgando la autonomía necesaria a la Agencia Coordinadora.
- Asegurar que los proyectos, donde sea viable, mantengan una relación más cercana con la administración local, contribuir a la plantación municipal y ajustar sus actividades a los planes y estrategias locales, cuando existan.
- Asegurar que los proyectos estén diseñados de acuerdo con las políticas sectoriales de Austria.
- Establecer un sistema de monitoreo y evaluación que permita una retroalimentación sistemática de la relevancia y coherencia de los proyectos austriacos con estrategias nacionales y políticas austriacas.

- Garantizar que los consultores sectoriales en las oficinas centrales, o -donde haya capacidad local- los asesores sectoriales de la Oficina de Coordinación aseguren que todos los componentes del proyecto estén alineados con las políticas establecidas por Austria y estándares internacionales.
- Poner más énfasis en estudios profundos de factibilidad y de apreciación de necesidades, para reducir el riesgo de reformulaciones y/o problemas durante la implementación de los proyectos
- Incorporar indicadores respecto a las relaciones costo-beneficio en los objetivos de proyecto y en el monitoreo del mismo.
- Reducir el número de componentes de proyecto y asegurar que las agencias ejecutoras y/o los socios locales tengan la experiencia y la experticia en todos los componentes del proyecto.
- Considerar la ampliación de los proyectos exitosos y establecer un tamaño mínimo para los proyectos.
- Incorporar más indicadores cualitativos en el monitoreo y evaluaciones de los proyectos.
- Desarrollar estrategias claras de salida en todas las intervenciones de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo.
- Implementar microproyectos solo si existe una capacidad técnica real de monitoreo y asesoría a las comunidades.
- Extender la duración de los contratos para asegurar una mayor probabilidad de impactos sustentables.¹¹
- Considerar estructuras de programas de desarrollo en lugar de proyectos aislados.
- Priorizar la ejecución de proyectos con agencias locales fuertes y/o enfatizar el apoyo para el fortalecimiento de capacidades financieras.
- Trabajar con ONG pequeñas solo si existe una visión a largo plazo así como una estrategia para el desarrollo de su capacidad organizacional y financiera .
- Enfatizar más el apoyo a sistemas de desarrollo de recursos humanos y de monitoreo del desempeño de personal en las organizaciones socias locales.
- Promover la selección de socios locales y agencias implementadoras que han logrado un buen nivel de sostenibilidad organizacional y/o asegurar que la construcción de capacidades organizacionales e institucionales sea una prioridad en todos los proyectos.
- Donde sea posible, asegurar que más proyectos o componentes de proyectos estén integrados en instituciones gubernamentales, para evitar la creación de estructuras paralelas.
- Asegurar que las agencias ejecutoras y los socios locales tengan una mejor comprensión de la medición de impactos, y que la realicen, poniendo a su disposición una mayor cantidad de recursos.
- Alentar a las agencias implementadoras para que incluyan algunos indicadores cuantitativos de impacto en los informes periódicos de proyecto.

¹¹ Extender la duración de contratos no necesariamente implica la extensión del tiempo de financiamiento. Hay instituciones que han recibido financiamiento para el mismo tipo de proyecto durante 10 o más años, con contratos consecutivos de 2 a 3 años. Lógicamente, la planificación de estos proyectos abarca el tiempo contractual. Los proyectos deberían planificarse para periodos más realistas, (8 – 10 años), ya que de esta forma, se pueden planificar realísticamente el monitoreo de impactos y diseñar medidas de sustentabilidad y estrategias de salida. En estos proyectos o programas deberían realizarse evaluaciones periódicas para determinar los avances del proyecto/programa y para determinar modificaciones al proyecto y la continuidad del financiamiento.

- Asegurar que todos los proyectos y/o programas cuenten con un componente HIV/SIDA. Ello debe incluir el entrenamiento del personal en la problemática, concientizar al grupo meta, evitar la propagación del SIDA a través de actividades de proyecto, etc.
- Asegurar que las sinergias y las complementariedades entre proyectos sean consideradas de manera más explícita en el diseño de los proyectos.
- Establecer mecanismos, procedimientos y recursos que faciliten y estimulen un mayor intercambio de información, y la coordinación y cooperación entre los proyectos financiados por Austria, como son las reuniones trimestrales de gerentes de proyectos o reuniones geográficas o temáticas periódicas establecidas por la Oficina de Coordinación.
- Asegurar que la Oficina de Coordinación cuente con los medios para responder ante el desempeño deficiente de los proyectos co-financiados.
- Aumentar el enfoque en las redes, alianzas estratégicas, la propugnación (advocacy) y en el diálogo político en el diseño de los proyectos, y en los proyectos en ejecución, así como asegurar que todos los proyectos incluyan estrategias y metas concretas para alcanzar el nivel regional y/o nacional.
- Proporcionar recursos y apoyar a las agencias implementadoras y socios en el análisis sistemático, la documentación y difusión de sus experiencias.
- Poner un mayor énfasis en el fortalecimiento de la capacidad organizativa de las instituciones locales de la sociedad civil para involucrarlas en la propugnación y el diálogo político.
- Considerar desarrollar las actividades de los proyectos en mayor escala e iniciar programas más grandes y con una mayor base sectorial.
- Realizar un esfuerzo para analizar de qué forma la experiencia y experticia de ONG austriacas que trabajan en Nicaragua y en otras partes puede ser aprovechado de forma más efectiva para el diseño y la implementación de intervenciones austriacas para el desarrollo.
- Iniciar, conjuntamente con MFA un diálogo amplio entre todos los actores de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo, particularmente con ONG austriacas, para desarrollar una estrategia conjunta referente a las nuevas modalidades de cooperación.
- Enfatizar más el fortalecimiento de la capacidad institucional de ONG locales y otras contrapartes potenciales, con la finalidad de ampliar la gama de instituciones susceptibles para el financiamiento directo.
- Donde sea posible, exhortar a las organizaciones de la sociedad civil de colaborar más estrechamente con instancias del gobierno.
- Continuar la exploración de posibilidades de financiamiento a instancias gubernamentales descentralizadas, combinado con el fortalecimiento de administraciones locales/regionales y la promoción de la ciudadanía.

Recomendaciones para la Oficina de Coordinación en Managua:

- Asegurar que los asesores sectoriales asuman una actitud más consistente respecto al nivel y la calidad del monitoreo y del apoyo, especialmente en proyectos implementados directamente por socios locales.
- Asumir un rol más activo en la promoción del intercambio de experiencias y del aprendizaje en común entre proyectos con financiamiento austriaco.
- Asumir un rol más activo en la mediación entre agencias austriacas y socios locales en caso de conflictos o problemas de comunicación graves.
- Asegurar que las agencias implementadoras y los socios de proyectos conozcan e implementen las políticas austriacas referentes a temas transversales.

- Procurar fondos para estudios de base sobre género y medio ambiente, el monitoreo de aspectos transversales, estudios de impacto de proyectos en género y medio ambiente y la participación de socios en redes y conferencias relevantes para temas transversales.
- Asegurar que los objetivos relacionados con y el monitoreo de aspectos relacionados con aspectos transversales sean más integrados en la práctica de todos los proyectos/programas.
- Poner más énfasis en la temática del HIV/SIDA, por ejemplo mediante capacitación sobre el tema para todos los gerentes de proyectos.

Recomendaciones para agencias implementadoras austriacas:

- Poner más énfasis en estudios profundos de factibilidad y de apreciación de necesidades, para reducir el riesgo de reformulaciones y/o problemas durante la implementación de los proyectos
- Incorporar indicadores respecto a las relaciones costo-beneficio en los objetivos de proyecto y en el monitoreo del mismo.
- Reducir el número de componentes de proyecto y asegurar que las agencias ejecutoras y/o los socios locales tengan la experiencia y la experticia en todos los componentes del proyecto.
- Considerar la ampliación de los proyectos exitosos y establecer un tamaño mínimo para los proyectos.
- Incorporar más indicadores cualitativos en el monitoreo y evaluaciones de los proyectos.
- Desarrollar estrategias claras de salida en todas las intervenciones de la Cooperación Austriaca para el Desarrollo.
- Implementar microproyectos solo si existe una capacidad técnica real de monitoreo y asesoría a las comunidades.
- Fortalecer su capacidad de proveer conocimientos técnicos más especializados, también a sus socios locales más avanzados.
- Realizar un esfuerzo para convertir las diferentes dimensiones de sustentabilidad en principios de la práctica del trabajo para el desarrollo.
- Seleccionar socios locales que tienen claramente el potencial y el compromiso para lograr sustentabilidad financiera y organizacional.
- Tomar en cuenta más decididamente las necesidades organizacionales de los socios locales y poner más énfasis en el fortalecimiento de las capacidades financieras y organizacionales.
- Fortalecer las capacidades propias para estar en mejores condiciones para la transferencia de conocimientos y capacidades, especialmente para la creación de capacidades financieras y organizacionales entre los socios locales.
- Aumentar las capacidades para implementar el monitoreo de impacto y realizar estudios correspondientes.
- Fortalecer capacidades relacionadas con aspectos transversales y aumentar la capacidad de transferir conocimientos y capacidades sobre estos temas a los socios locales y/o escoger socios con experticia suficiente en estas áreas.
- Aumentar los esfuerzos para aprovechar el intercambio de información, las sinergias y complementariedades entre los proyectos, y apoyar a los socios locales de manera más proactiva en las redes y en la construcción de alianzas.
- Poner más énfasis en el análisis sistemático, la documentación y difusión de sus experiencias en proyectos y programmas..
- Dar mayor importancia a la evaluación del trabajo de los proyectos teniendo en cuenta las políticas y estrategias a nivel nacional.

- Desarrollar más las capacidades organizativas de las organizaciones locales para involucrarlas en la propugnación (advocacy) y el diálogo político.
- Definir el perfil y revisar las estrategias y modelos operativos con el fin de estar mejor preparados para participar en las nuevas tendencias e instrumentos de la cooperación internacional de desarrollo, incluyendo la armonización, PRSP, SWAP, y apoyo presupuestario.
- Desarrollar capacidades propias dirigidas a fortalecer y empoderar a las organizaciones locales de la sociedad civil para que participen en el trabajo de propugnación (advocacy) y el diálogo político.
- Fortalecer las relaciones con instancias gubernamentales a nivel local, regional y nacional, para poder influir en políticas y evitar duplicidad de esfuerzos y traslapes de actividades.
- Centrarse en enfoques innovadores adaptados al nuevo contexto de desarrollo.
- Evitar la dependencia de las contrapartes locales mediante el fortalecimiento de las capacidades financieras y organizacionales y mediante la definición de estrategias de salida claras.

4 Anexo II: Siglas

ADA	Agencia Austriaca para el Desarrollo
AMC	Acción Médica Cristiana/Christian Medical Acción
BID	Banco Interamericano de Desarrollo/ Interamerican Development Bank
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza/Reinforced Strategy for Economic Growth and Poverty Reduction
MDM	Metas de Desarrollo del Milenio/Goals of the Millenium
MFA	Ministerio de relaciones Exteriores de Austria
MINSA	Ministerio de Salud/Ministry of Health
OEZA	Cooperación Austriaca para el Desarrollo/Austrian Development Aid
OPS	Organización Panamericana de Salud/Panamerican Health Organization
PIS	Programa Integral de Salud/Integrated Health Programme
PND	Plan Nacional de Desarrollo/Nacional Development Plan
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte/Autonomous Region of the North Atlantic
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur/Autonomous Region of the South Atlantic
SWAP	Enfoque sectorial ampliado/Sector wide approach
UE	Unión Europea/European Union

5 Anexo III: Bibliografía¹²

- AGEZ (2000a): *Die Entwicklungszusammenarbeit von staatlichen Stellen des Nordens mit Staatlichen Stellen des Südens*, Wien
- AGEZ (2002b): *Initiative Dialog Entwicklungspolitik. Diskussionspapier über die Zukunft der Österreichischen Entwicklungspolitik*, Wien
- AGEZ (2003): *Wir Machen den Unterschied. Die Bedeutung der Österreichischen NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik*, AGEZ, Wien
- Austrian Development Cooperation (2002): *Sektorpolitik Mikro-, Klein- und Mittelbetriebentwicklung*, Österreichische Entwicklungspolitik, Wien
- Austrian Development Cooperation (2003a): *Drei Jahres Programm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*, Wien, Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
- Austrian Development Cooperation (2003b): *Landesprogramm Nicaragua 2003-2006*, Wien, Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
- Austrian Development Cooperation (2003c): *Ländliche Entwicklung – Sektorpolitik der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*, Österreichische Entwicklungszusammenarbeit, Wien
- Carbone, M. (2003): *The role of Non-State Actors in Development Policy. Perceptions and Changing Practices*, The Courier ACP-EU, No. 199, July – August 2003, Brussels
- Carbone, M.; Morrissey (2003): *Participatory Development in the Cotonou Agreement Refers to both Northern and Southern NGOs*, The Courier ACP-EU, No. 199, July – August 2003, Brussels
- Christoplos, Ian (2001): *Extension, Poverty and Vulnerability in Nicaragua*, Overseas Development Institute and Uppsala University
- CLONG et al (2003): *Reflection Document. The Role of Civil Society in the EU's Development Policy*, Brussels
- CONCORD (2003): *A CONCORD Response to the: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee. Participation of Non-State Actors in EC Development Policy*, CONCORD
- Conway, T.; Maxwell, S. (1999b): *Country Program Evaluation: Synopsis Report from the Workshop*, In: OECD: Evaluating Country Programs, DAC Vienna Workshop, Paris
- Coordinador Civil para la Emergencia y la Reconstrucción: *La Nicaragua que queremos. Enfoque y prioridades para una estrategia resultado del proceso de consulta, debate y análisis*. Managua, s.a.

¹² La bibliografía no contiene documentos de proyectos revisados durante la evaluación.

- Craig, J.: *Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy*, in: *Development Policy Review* 2001, 19 (4): 521-532
- DAC (2003): *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, OECD, Paris
- DAC (2005): *Peer Review. Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of Austria*, DAC
- ECDPM (2004): *Rethinking the Added Value of European NGOs*, InfoCotonou No.6
- Escobar, H.; Montalván, L. Grünberg, J. (2001): *Situación Actual y Perspectivas para el Futuro. Evaluación Externa del Proyecto*, Rama, Nicaragua
- European Commission (2002): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee. Participation of Non-State Actors in EC Development Policy*, European Commission, European Commission, Brussels
- Frühling, Pierre (2000). *After Mitch*, Stockholm, Swedish International Development Agency
- German, T., Cruz-Sequeira, A. (2003): *Independent Evaluation of SDC's Bilateral Engagement in the Poverty Reduction Paper (PRSP) Process. Nicaragua*, Development Initiatives and Gerster Consulting
- German, T.; Cruz-Sequeira, A. J. (2003): *Independent Evaluation of SDC's Bilateral Engagement in the Poverty Strategy Paper (PRSP) Process. Part 2: Nicaragua*, Gerster Consulting, Development Initiatives
- Gutiérrez Muñoz, G. (2004): *Salud Sexual y Reproductiva en las Mujeres Miskitas de Alamikamba*, Acción Médica Cristiana, Managua
- Glutz, B.; Wolf, J.-P. (2004): *Evaluierung des Instrumentes „Rahmenvereinbarung“*, KEK – CDC Consultants, Zürich
- Government of Nicaragua (2000): *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP)*, Managua, Government of Nicaragua
- InterAction (2004): *Nongovernmental Organizations in Overseas Development*, InterAction, Massachusetts
- International Monetary Fund and World Bank (2004): *Nicaragua. Evaluation of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process and Arrangements under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*, Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund, Operations Evaluation Department of the World Bank
- Johnson, C. (2001): *Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy*, in: *Development Policy Review*, 2001, 19 (4): 521-532
- Karlshausen, G. (2003): *What Role can Development NGOs play?*, The Courier ACP-EU, No. 200, September – October 2003, Brussels
- Kunguru, J.; Kokonya D.; and Otiato, C. (2002): *Evaluation of the Development Cooperation Activities of Finnish NGOs in Kenya*, Ministry of Foreign Affairs of Finland

- Lennkh, G.; Stachel, G. (2001): *ÖEZA: Entwicklung Organisieren, die Organisation Entwickeln*, Wien
- Macdonald, Laura (1997): *Supporting Civil Society: The Political Role of Non-Governmental Organizations in Central America*, Palgrave Macmillan
- Madsen, H. L. (1999): *Impact Assessments Undertaken by Danish NGOs*, Copenhagen, Center for Development Research
- Manndorff et al (2004): *Evaluation of the Country Programme Mozambique of the Austrian Development Cooperation*, L&R Institute for Social Research, Vienna, Commissioned by the Evaluation Department of the Department for Development Cooperation in the Austrian Ministry of Foreign Affairs
- Manndorff, H. (1997): *Handbook for the Planning and Implementation of Rural Savings and Credit Projects*. Prepared for the Austrian Ministry of Foreign Affairs, Department for Development Cooperation, Vienna
- Manndorff, H.; Rhyne, E.; Reiter, W. (2000): *Microfinance as an Instrument of the Austrian Development Cooperation, Synopsis of the Country Studies in Zimbabwe, Mozambique, Namibia and Uganda*. L&R Institute for Social Research, Vienna, Commissioned by the Evaluation Department of the Department for Development Cooperation in the Austrian Ministry of Foreign Affairs
- Mellemfolkeligt Samvirke (2000): *Civil Society and NGOs. Defining the Nature of the Challenge*, Copenhagen, Mellemfolkeligt Samvirke
- Ministerio de Salud (2004a): *Plan Nacional de Salud 2004 – 2015*
- Ministerio de Salud (2004b): *Política Nacional de Salud 2004 - 2015*
- Moncada, M. (2003): *Determinación de Avances de la última Fase del Proyecto: Sistemas Agroforestales para la Estabilización de la Frontera Agrícola en la Zona húmeda de la Reserva Tropical Indio-Maíz 2001-2003*, Managua
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2002): *Evaluation Activities of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Annual Report 2001*, Norwegian Ministry of Foreign Affairs
- Nuscheler, Franz (2001): *NGO Scene in the Twilight Zone*, Development and Cooperation, December 2001
- Oakley et al (2001): *Evaluation of the Public Support to the Norwegian NGOs Working in Nicaragua 1994-1999*, Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Oslo
- Oakley, P. (1999): *The Danish NGO Impact Study. A Review of Danish NGO Activities in Developing Countries. Synthesis Report*, Commissioned by DANIDA and Danish NGOs
- OECD-DAC (2004): *OECD-DAC Survey on Progress an Harmonisation and Alignment. Nicaragua*, OECD-DAC
- ÖFSE (2003): *Österreichische Entwicklungszusammenarbeit. Armutsbekämpfung – zur Umsetzung der Millenium Development Goals*, ÖFSE, Wien
- Organización Panamericana de Salud (2004): *Etnicidad y salud en Nicaragua*

- Platform of European Social NGOs (2000): *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Strong Partnership*, Platform of European Social NGOs, Brussels
- Ridell et al (1997): *Searching for Impact and Methods: NGO Evaluation Synthesis Study*, Ministry of Foreign Affairs of Finland
- Roche, C.; Kelly, L (2003): *Evaluating the Performance of Development Agencies*, Conference Paper, Fifth Biennial World Bank Conference on Evaluation and Development, Washington
- Sofía Montenegro: *La democracia: problema central de las relaciones Estado-Sociedad Civil*; IV Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de ISTR: El papel de la Sociedad Civil en los Procesos de Desarrollo: Un diálogo multisectorial. San José, 8-10 octubre, 2003.
- Spichtinger, Daniel (2003): *NGO Participation in Development Policy. A Survey of the Situation in Finland, Ireland, The Netherlands, Denmark, Austria and Sweden*, Vienna, TRIALOG
- The Economist (2004): *Nicaragua's Besieged President. In the Shadow of the Caudillos*, The Economist, November 13th
- United Nations Development Programme (2003): *El Desarrollo Humano en Nicaragua 2002. Las condiciones de la esperanza*, United Nations Development Programme
- VanSant, J. (2003): *Challenges of Local NGO Sustainability*, Conference Paper, USAID/PVC-ASHA Annual PVO Conference
- World Bank (2003a): *Aligning Assistance to Development Effectiveness – Promising Country Experience*, World Bank, Washington DC
- World Bank (2003b): *Nicaragua Poverty Assessment*, World Bank, Washington DC
- World Bank (2004): *World Development Indicators*, World Bank, Washington DC
- World Food Programme (2001): *Country Strategy Outline. Nicaragua*, Managua, World Food Programme

6 Anexo IV: Breve descripción de proyectos/programa visitados

Desarrollo de sistemas de producción agrícolas y forestales en la zona de amortiguamiento de la reserva “Indio Maíz (1731)

La región Río San Juan está ubicada en el sureste de Nicaragua, en la frontera con Costa Rica, en la cuenca del río San Juan. Tiene una superficie de 12,200 km² y cuenta con 70,000 habitantes, de los cuales la mitad vive en la cabecera San Carlos. La Reserva selvática “Indio Maíz” está ubicada en la región y a partir del final de la guerra civil en 1988, está amenazada por la presión poblacional y el avance de la frontera agrícola.

Mediante los siguientes objetivos, el proyecto busca conservar la reserva selvática:

- Estabilización de la frontera agrícola mediante el fortalecimiento de sistemas campesinos de producción agrícola y forestal y el mejoramiento de los ingresos familiares
- Consolidación de circuitos económicos locales en base a la producción de madera y aceite de palma ecológicamente sostenibles que tengan efectos positivos sobre el empleo y el ingreso de la población.
- Creación de capacidades organizativas e institucionales para asegurar la sostenibilidad institucional de las economías locales.

Básicamente, el proyecto se realiza mediante la implementación de los siguientes componentes:

- Sistemas campesinos de producción agrícola y forestal
- Alfabetización y capacitación
- Producción de palmas para la elaboración de aceite
- Aserradero

Hasta noviembre de 2004, la institución a cargo del proyecto fue adc Development Corporation Projektmanagement GMBH, de Austria. Actualmente, el proyecto está siendo manejado por una empresa consultora alemana. Los socios locales son FUNDEVERDE, IPADE, UCOPA y SOSMADERA.

Según los Detailbestimmungen zu EZA-Vertrag 1731-00/02, el monto del proyecto es de € 989.031,81.

Empoderamiento de 142 mujeres campesinas a través de un modelo alternativo de producción (FEM 1980)

El objetivo estratégico del proyecto consiste en el fortalecimiento del nivel organizativo de las mujeres participantes para mejorar sus condiciones de vida. Se busca asegurar el acceso a medios de producción para 100 mujeres y se han integrado los siguientes componentes en el proyecto: crianza de reses y de especies menores, semillas para hortalizas, reforestación y enseres de labranza. El proyecto prevé también el fortalecimiento de siete grupos de campesinas que han conseguido tierras.

Una evaluación realizada en el 2003 señala los siguientes resultados del proyecto:

- El logro más importante identificado por las beneficiarias es haber aprendido a trabajar, más el acceso a la tierra y al crédito. La propiedad sobre la tierra las ha dignificado en su lucha por la supervivencia
- La seguridad alimentaria. Antes compraban la comida, ahora ellas la producen. Los diferentes rubros de producción como hortalizas, huevos y leche han significado un aporte significativo a la economía del hogar y su producción ha sido suficiente como para lograr el auto consumo, lo que ha mejorado la dieta alimenticia.
- El apoyo es para las mujeres muy pobres. Un logro del programa es la participación de 100 mujeres productoras de parcelas y su multiplicación con el pago en especie.
- La motivación de estar organizadas y de ser solidarias con el grupo y la familia, han hecho que aprendan a relacionarse mejor.
- El intercambio de experiencias y la capacitación técnica les permiten aplicar en la finca y la parcela los conocimientos adquiridos.
- La consolidación de la agricultura orgánica. El intercambio de experiencias y la capacitación ha sensibilizado a las productoras para abandonar el uso de los químicos
- El proceso de certificación para tres fincas como productoras de café orgánico.
- Un logro importante para las productoras de las fincas es la apertura para la autocrítica en su gestión para manejar sus fincas.
- En el caso de las productoras de parcelas el sistema de organización establecido facilita un sistema de trabajo que contribuye directamente a la auto gestión de las 100 beneficiarias.
- La familia de las beneficiarias valora el trabajo de éstas y reconoce que las actividades que realizan en el proyecto significan un aporte económico real a la familia.

El proyecto es implementado por Horizont 3000 y como socio local FEM – Fundación entre Mujeres.

Ecología agrícola y desarrollo económico en el sur de EL Rama (1078 – 04)

El objetivo principal del proyecto consiste en proporcionar al grupo meta (180 familias campesinas) fuentes de ingresos permanentes, mediante la diversificación de la producción en sus respectivas fincas, y evitar de esta forma su migración hacia las reservas forestales protegidas de Cerro Silva y Humedales de Mahogany.

El manejo ecológicamente integrado y sostenible de las fincas busca el cambio de formas inadecuadas de producción (cultivos extensivos, monocultivos, ausencia de infraestructura productiva, falta de circuitos integrados de producción), para garantizar la producción sostenible para el autoconsumo y para el mercado. Las tecnologías alternativas enfatizan la introducción de cultivos perennes y semi perennes en zonas boscosas, así como la conservación de suelos, el manejo de bosques secundarios, sistemas pastoriles, la utilización de fertilizantes orgánicos, controles biológicos de plagas y la crianza de animales de patio.

Mediante el proceso de desarrollo de fincas ecológicas y sostenibles se busca también el mejoramiento del nivel de vida, por ejemplo lo referente a salud, alimentación, educación, calidad del agua, higiene personal y un cambio de la actitud hacia problemas socio – económicos, tanto a nivel individual como comunitario. Para lograr un cambio de actitudes en las familias, se priorizan la alfabetización, la educación de adultos y la capacitación técnica de los hij@s de l@s productor@s. Se fomentan las relaciones sanas en las familias y su participación en la solución de problemas socio – productivos y se elaboran estrategias relacionadas con la planificación de la finca, la formación de promotores y la equidad de género.

También se busca el acceso a una comercialización más justa y estable. Para ello, existe un componente específico de comercialización para mejorar los conocimientos y destrezas de las familias en lo referente a la comercialización de sus productos.

Mediante un fondo para créditos se busca facilitar al acceso a recursos para la adquisición de equipos sencillos para el procesamiento de la producción, el mejoramiento de la calidad de los productos y el aumento del volumen de productos comerciables.

Durante la ejecución del proyecto, se buscarán relaciones con otros actores e instituciones, como son BICU, URACCAN, CATIE, INTA, AGROFOR, el Municipio, así como con proyectos parecidos en el trópico húmedo (Nueva Guinea, Boaco - Chontales y Río San Juan).

El proyecto es implementado por IPADE.

Comercialización alternativa con el apoyo de la red de comercialización RENICC (1906)

El proyecto inició en 1996, fomentando un proceso organizativo para coordinar y fortalecer a pequeños y medianos productores (campesinos y artesanos) a nivel local, regional y nacional, mediante la comercialización directa, sin intermediarios.

Para ello, se formó la *Red Nicaragüense de Comercio Comunitario (RENICC)*. En varias regiones del país, RENICC dispone de Promotores Regionales para la coordinación y la asesoría del grupo meta y para el intercambio de información con la oficina de RENICC en la capital.

Actualmente, el grupo meta son 2100 productores miembros de 57 organizaciones en 11 municipios del país. Los miembros pueden ser asociaciones, cooperativas y productores individuales de alimentos básicos, frutas y verduras, agroindustria y artesanías, así como consumidores en los barrios pobres de Managua, cabeceras departamentales y comunidades rurales.

De acuerdo con los DETAILBESTIMMUNGEN zu EZA-Vertrag 1906-02/02, el objetivo principal del proyecto es:

- Que los pequeños y medianos productores de RENICC mejoren sus ingresos mediante acciones organizadas en el marco de la comercialización alternativa.
- Los objetivos del proyecto son que:
- Los productores agrícolas y artesanales organizados en RENICC para la comercialización de sus productos logren el acceso a mercados, mejoren sus ingresos individuales y consigan establecer una base económica para RENICC.

Como resultados del proyecto se espera que:

1. Los miembros de la red realicen transacciones comerciales durante el tiempo que dure el proyecto.
2. Los miembros de RENICC mejoren la calidad y presentación de sus productos para la comercialización.
3. Los productores dispongan de acceso a mercados para sus productos.
4. Los pequeños y medianos productores dispongan de mejor información sobre precios y mercados.
5. Una vez terminado el proyecto, los productores y artesanos tengan confianza en las transacciones realizadas por la red.
6. Los miembros de RENICC constituyan alianzas para la cooperación y el intercambio de experiencias con otras organizaciones y redes.
7. Al finalizar el proyecto, los miembros de RENICC, hayan mejorado su capacidad organizativa para la solución de problemas.

Según los DETAILBESTIMMUNGEN zu EZA-Vertrag 1906-02/02, el presupuesto del proyecto es de 599.350,00 EUR, para 2 años.

Programa “Mejoramiento de servicios de salud y prevención en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN”)(1494)

La RAAN, aunque rica en recursos naturales, es una de las zonas más pobres de Nicaragua. Mientras el territorio de la RAAN ocupa aprox. el 25% de la superficie del país, solamente el 5% de la población total vive en esta región, carente de infraestructura. Aproximadamente la mitad de la población pertenece a los rublos indígenas de los Miskito y Mayangna. El resto son mestizos y una pequeña minoría de población afro caribeña.

El trabajo de salud de la OEZA en la región tiene una larga historia y se han financiado una serie de proyectos individuales durante un tiempo considerable. A partir de 2001, estos proyectos se integran en el Programa de Salud que tiene los siguientes componentes:

- Atención de salud para las comunidades en las orillas del Rio Prinzapolka, que es implementado por la ONG Acción Médica Cristiana.
- Atención integral de salud para la población de las áreas rurales de Waslala, que es ejecutado por la parroquia de Waslala.
- Fortalecimiento de la medicina tradicional y del desarrollo comunitario, Instituto de Medicina Tradicional y de Desarrollo Comunitario de la Universidad URACCAN.
- Atención integral de salud de la población rural de Rosita y Bonanza, con el Ministerio de Salud. En el momento de realizar la evaluación, con la finalidad de fortalecer el trabajo de Bonanza (Modelo de Salud Mayangna) se había dejado de financiar Rosita.
- Prevención de HIV/SIDA en Puerta Cabezas (Bilwi), por Clínica Bilwi. En el momento de realizar la evaluación, este componente no recibió financiamiento de la OEZA, sino de DFID.
- Implementación de un modelo descentralizado de salud, con la URACCAN.

Los objetivos del programa son los siguientes:

Objetivo superior:

- Mejoramiento de la situación de salud de la población en las regiones metas dentro de la RAAN, especialmente de niños y mujeres.

Objetivos específicos

- Mejoramiento de la calidad de servicios de salud para el binomio madre – niñ@s;
- Mejoramiento de la efectividad de la educación en higiene y de la comunicación social en las comunidades;
- Fortalecimiento de la red de voluntarios (parteras, promotores dentales, promotores de salud natural);
- Fortalecimiento de la organización de las comunidades en torno a sus problemas de salud, con énfasis en sus condiciones de medio ambiente y socio – económicas;
- Fortalecimiento del modelo existente de salud;
- Prevención de HIV/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual en las comunidades del municipio de Puerto Cabezas;
- Fortalecimiento de la red de asesores en las 71 comunidades de Puerto Cabezas para la atención de enfermos de SIDA;
- Fomento de la medicina tradicional

- Fomento de la equidad de género en todos los ámbitos del programa.

La fase actual del programa busca aportar a un aumento de la eficiencia del sistema de salud en la RAAN, para crear una organización para la salud que esté de acuerdo con las condiciones locales y las necesidades de la población mayoritariamente indígena. Por otro lado, se busca el fomento de las diferentes iniciativas de la sociedad civil mediante la participación social y se apoyará el desarrollo de un sistema de salud acorde con el estatus de autonomía de la región, la implementación de un modelo de salud mayangna, el desarrollo de servicios de salud para la población rural, fomento de la medicina tradicional y prevención de HIV/SIDA.

Mediante la coordinación inter sectorial, el fomento de la participación social, un enfoque de género y la consideración de las condiciones socio – culturales de la población meta se busca no solamente un uso eficiente de recursos, sino también el empoderamiento de la población, así como la sostenibilidad de las acciones.

Grupos meta: Directo: Personal del sistema de salud de la RAAN (650 personas), habitantes de los municipios de Bonanza, Waslala, Prinzpolka y Puerto Cabezas (110,000 habitantes); indirecto: población total de la RAAN (192,000 personas).

Costo en 2004: EURO 524,219.00

7 Anexo V: Lista de Personas Consultadas

Gobierno de Nicaragua

Eliseo Aráuz Palacios	Ministerio de Salud, División General de Planificación y Desarrollo, Director General	Managua
Mignone Vega	Presidencia de la República, Directora Comunicación Estratégica	Managua
Mauricio Gómez	Cancillería	Managua
Mayra Llanes	MINSA Municipal, Responsable de Docencia	Waslala
Miguel Aguilera Medal	Ministerio de Relaciones Exteriores, Director de Cooperación No Gubernamental	Managua
Rodolfo Canales Matúz	Alcaldía Municipal de Rama, Gerente de Planificación	El Rama

Ministerio de Relaciones Exteriores/Austrian Development Agency

Michaela Ellmeier	Embajada de Austria, Cooperación para el Desarrollo, Directora de Oficina	Managua
Christina Hörnicke	Embajada de Austria, Cooperación Austríaca para el Desarrollo, Asesora Técnica	Managua
Yader J. Baldizón Ibarra	Embajada de Austria, Cooperación para el Desarrollo, Asesor Técnico	Managua
Nelson López Ortegaray	Embajada de Austria, Cooperación para el Desarrollo, Asesor Técnico	Managua
Manfred Schnitzer	MFA, Rural Development and Decentralisation Sector Consultant, Poverty Advisor	Vienna

Hermann Spierik	MFA, Director - Programming	Vienna
Wolfgang Moser	MFA, Co-Financing Director	Vienna
Hans Danninger	Ex – Director de la Oficina de Coordinación de ADA en Managua	Managua
Georg Grünberger	Coordination Office, Thematic Consultant Gender and Environment	Managua
Johanna Mang	ADA, NGO Officer	Vienna
Rosa Zehner	ADA, Desk Officer Central America	Vienna
Toni Mair	MFA, Head of Evaluation Department	Vienna
Edwin Künzi	ADA, Thematic Consultant, Environment	Vienna
Rober Zeiner	ADA, Head of Programmes	Vienna
Lydia Sadaat	MFA, Social Sector Consultant	Vienna
Brigitte Holzner	ADA, Gender Consultant	Vienna

Agencias de donantes y Programas

Wolfgang Oberreit	DED, Country Manager	Managua
Florence Levy Wilson	Health Unlimited, Country Manager	Managua
Remy Linares	UE, Asesor en asuntos de cooperación	Managua
Jürg Benz	SDC, Resident Director	Managua
Laurent Sillano	NGO Officer	Managua
Miguel Ángel Encinas Encinas	AECI, Coordinator	Managua

Agencias implementadoras austriacas

Doris Kroll	HORIZONT 3000, Directora.	Managua
Hans Peter Rupilius	HORIZONT 3000, Asesor de	Managua, Bilwi

	Proyectos	
Thomas Vogel	Horizont 3000, Project Desk Nicaragua	Vienna
Gerhard Kovatsch	Nord Süd Institut, Coordinador Regional	Managua
Norman Spitzegger	Nord-Süd Institut, Director	Vienna
Gerhard Monsberger	ADC, Coordinador	Boca de Sábalos
Heidi Burkhart	Hilfswerk, Programme Director	Vienna

Gerentes y personal de proyectos

Martha Lorena Montoya	RENICC, Administradora	El Rama
Padre Nelson Líbano	Párroco	Waslala
Bernarda Vivas Hernández y equipo de trabajo	Programa Integral en Salud, Parroquia Inmaculada, Coordinadora	Waslala
Dr. Gerardo Gutiérrez Muñoz	Acción Médica Cristiana, Gerente de Proyectos, RAAN	Alamikamba
Médica Responsable del Proyecto,		Alamikamba
Mercedes García Amador	Promotora	Alamikamba
Equipo de Capacitadoras	Acción Médica Cristiana	Alamikamba
Personal encargado del Centro Moss, (Curandero y Técnico Agrónomo),	IMTRADEC	Waspám
Alta Hooker	Rectora de URACCAN	Bilwi
Serafina García	Instituto de Medicina Tradicional, IMTRADEC,	Bilwi
Porcela Sandino	Instituto de Medicina Tradicional	Bilwi
Dra. Chang	Directora Centro de Salud, MINSA,	Rosita

Directora Centro de Salud, MINSA,		Bonanza
Encargados del Puesto de Salud MINSA,		Musawás
Domingo García	Director Clínica Bilwi	Bilwi
Otros		
Elfiede Schachner	AGEZ, Managing Director	Vienna
Michael Obrovsky	ÖFSE, Research Fellow	Vienna
		Vienna
Sandra Mairena	Líder de Salud	Boca de Piedras, Zinica, Waslala
Félix Mairena	Delegado de la Palabra, Boca de Piedras	Zinica, Waslala
María Elena	Comisión Regional de Salud, Presidenta	Bilwi,
Juan González	Comisión de Salud	Bilwi
.Eddy MacDonald	Comisión Regional de Salud,	Bilwi
Dixie Lee	Comisión Regional de Salud Representante Sociedad Civil,	Bilwi
Eufemia Ritsin Suazo	Líder comunitario	Río Prinzapolka
Tomás Hernández	Líder comunitario	Río Prinzapolka
Odel Suazo	Líder comunitario	Río Prinzapolka
Reinaldo Hernández	Director del Silais RAAN,	Bilwi

Discusiones con grupos focales

Líderes Comunitarios en salud

Río Prinzapolka

Estudiantes Curso Técnico Superior de Enfermería,

Waspám

Consejo Municipal de Salud

Waslala

Grupo de Salud Boca de Piedra

Waslala

Organización MASAKU,

Musawás

Parteras y Brigadistas de Salud de la Comunidad

Musawás

Grupo del huerto de plantas medicinales Talalate

Rosita