



DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

*El Real Ministerio de Asuntos Exteriores Noruego*

Informe de Evaluación 3A/2001

# Evaluación del Apoyo Público a las ONGs Noruegas que Trabajan en Nicaragua 1994–1999



**Información del  
Real Ministerio de Asuntos Exteriores**

La Sección de Información del Ministerio  
facilita información sobre actual política  
exterior, política comercial y cooperación  
internacional. El material informativo  
puede pedirse al  
fax núm. + 47-22 24 27 87

Centralita del Ministerio de Asuntos Exteriores  
Tel. +47-22 24 95 80 y +47-22 24 95 81

La información puede obtenerse por Internet en:  
[Http://odin.dep.no/ud](http://odin.dep.no/ud)

Oficinas: 7. juni plassen 1, Oslo  
Dirección postal: P.O.Box 8114 Dep,  
N-0032 Oslo, Noruega

**Información a los medios de comunicación:**  
Se puede contactar con el Portavoz de Prensa del  
Ministerio y el Jefe de Información de  
cooperación internacional por la centralita  
del Ministerio de Asuntos Exteriores

**Periodistas extranjeros:**  
El Centro de Prensa Internacional de Noruega, NIPS,  
es el órgano de servicio del Ministerio  
de Asuntos Exteriores para periodistas  
extranjeros en Noruega,  
tel. +47 22 83 83 10

En el extranjero, la información del  
Ministerio de Asuntos Exteriores puede obtenerse  
en las Embajadas y Consultados de Noruega

Editado por el Real Ministerio de Asuntos Exteriores

Noviembre 2001

Impresión: Hatlehols AS, Brattvaag 012173-11

Tirada: 500

E-706 S

ISBN 82-7177-662-5

# **Evaluación del Apoyo Público a las ONGs Noruegas que Trabajan en Nicaragua 1994–1999**

**Un reporte preparado por**

**Centro Internacional de Capacitación e Investigación sobre ONGs (INTRAC)**

**e**

**Ingenieros y Planificadores Consultores (COWI)**

**Peter Oakley, Jefe de Equipo, INTRAC**

**Ane Bonde, COWI**

**Tom Dahl-Ostergaard, COWI**

**Ruth Herrera, Consultora, Nicaragua**

**Nadine Lacayo, Consultora, Nicaragua**

**Brenda Lipson, INTRAC**

**Jessica Martínez, Asistente de Investigación, Nicaragua**

**Rasmus Odum, COWI**

---

La responsabilidad por el contenido y presentación de los hallazgos y recomendaciones es del equipo de evaluación. Los enfoques y opiniones expresados en el reporte no corresponden necesariamente a los del Ministerio de Asuntos Exteriores.



# Índice

<b>Acrónimos</b> . . . . .	<b>5</b>
<b>Hoja de Datos</b> . . . . .	<b>7</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b> . . . . .	<b>9</b>
<b>1 Introducción</b> . . . . .	<b>15</b>
<b>2 El Contexto Nicaragüense</b> . . . . .	<b>20</b>
<b>3 La Estructura y el Perfil del Apoyo Noruego a través de ONGs en Nicaragua</b> . . . . .	<b>24</b>
3.1 Estrategia, prioridades y marco de trabajo de la ayuda oficial noruega . . . . .	24
3.2 Las ONG noruegas y el programa de ayuda oficial . . . . .	25
3.3 Estrategia y contenido de la ayuda oficial noruega en Nicaragua . . . . .	27
3.4 Las ONG noruegas en Nicaragua: 1994–1999 . . . . .	28
3.5 Asuntos y análisis . . . . .	29
<b>4 El Desempeño de las ONGs Noruegas como Agencias de Desarrollo en Nicaragua: 1994–1999</b> . . . . .	<b>32</b>
4.1 Relevancia de las intervenciones de proyectos . . . . .	33
4.2 Eficiencia y efectividad de los proyectos . . . . .	35
4.3 Impacto en el desarrollo . . . . .	37
4.4 Sostenibilidad de las intervenciones de proyecto . . . . .	38
4.5 Promoviendo la posición de la mujer . . . . .	40
4.6 Promoviendo la participación de los stakeholders . . . . .	41
4.7 Apoyando la democratización . . . . .	42
4.8 La batalla contra la pobreza . . . . .	43
4.9 Comentarios finales . . . . .	45
<b>5 Dimensiones Críticas de las Actividades de Desarrollo de las ONGs Noruegas en Nicaragua</b> . . . . .	<b>47</b>
5.1 Promoviendo el “partnership” . . . . .	47
5.2 Construcción de capacidad . . . . .	48
5.3 Sistemas de monitoreo y evaluación . . . . .	50
5.4 Las ONGNs que trabajan con el gobierno . . . . .	51
5.5 Trabajando con la sociedad civil . . . . .	53
5.6 Las ONGNs y la comunidad de desarrollo más amplia en Nicaragua . . . . .	55
5.7 El buen uso de los fondos públicos . . . . .	56
5.8 Comentarios finales . . . . .	57
<b>6 Análisis y Conclusiones</b> . . . . .	<b>58</b>
6.1 Introducción . . . . .	58
6.2 El contexto cambiante de las ONGNs que trabajan en Nicaragua . . . . .	59
6.3 La estructura y manejo del apoyo de las ONGNs en Nicaragua . . . . .	59
6.4 El balance sobre el desempeño de las ONGNs en Nicaragua . . . . .	63
6.5 Resumen sobre los principales logros de las ONGN en Nicaragua . . . . .	65
6.6 El Escenario futuro del trabajo de las ONGNs en Nicaragua . . . . .	66
6.7 Recomendaciones . . . . .	67

<b>Anexo 1</b>	<b>Términos de Referencia . . . . .</b>	<b>71</b>
<b>Anexo 2</b>	<b>Orientación y Metodología de la Evaluación . . . . .</b>	<b>75</b>
<b>Anexo 3</b>	<b>Breves Perfiles de las ONGs Noruegas Involucradas en la Evaluación . . . . .</b>	<b>77</b>
<b>Anexo 4</b>	<b>El Contexto Nicaragüense. . . . .</b>	<b>79</b>
<b>Anexo 5</b>	<b>Perfil General del Apoyo de las ONGs Noruegas a Nicaragua: 1994–99 . . . .</b>	<b>87</b>
<b>Anexo 6</b>	<b>Documentación y Bibliografía . . . . .</b>	<b>89</b>
<b>Anexo 7</b>	<b>Lista de Personas Entrevistadas . . . . .</b>	<b>91</b>

#### **Lista de Tablas**

Tabla 1.	Matriz de Proyectos incluidos en la Evaluación . . . . .	16
Tabla 2.	Actores de Desarrollo consultados durante la Evaluación . . . . .	17
	Cronograma de la Evaluación. . . . .	18
	Evaluación Cualitativa Ex-Ante de las Variables Claves a través de la Documentación del Proyecto . . . . .	33
	Perfil de ONGs Nicaragüenses. . . . .	83
	Perfil de las ONGs Internacionales que Trabajan en Nicaragua . . . . .	84
	Asistencia para el Desarrollo Noruega a través de NORAD, 1994–1999 (NK 1000) . . . . .	87
	Apoyo a Nicaragua a través de ONGs Noruegas, 1994–1999 (NK 1000) . . . . .	87

## Acrónimos

AIMDESC	Asociación Indígena de Matagalpa para el Desarrollo Económico, Social y Cultural
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AMC	Acción Médica Cristiana
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
ANDEN	Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua
ATC	Asociación de Trabajadores del Campo
CB	Capacity Building
CDC	Centro de Derechos Constitucionales
CENIDH	Centro Nicaragüense de Derechos Humanos
CEPAD	Consejo de Iglesias Evangélicas Pro – Alianza
CETERS	Centro Educativo Técnico Regional de Salud,
CIEETS	Centro Intereclesiástico de Estudios Teológicos y Sociales
CIIR	Catholic Institute of International Relations
CONPES	Concejo Nacional de Planificación Económica y Social
COWI	COWI Consulting Engineers and Planners AS
DAC	Development Assistance Committee
DKK	Danish Kroner
ERRP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FUNAP	Fondo de Naciones Unidas para la Población
GNP	Gross National Product
INGO	International Non Governmental Organisation
INTRAC	International NGO Training and Research Centre / Centro Internacional de Capacitación e Investigación de ONG
LAHF	Latin American Health Fund
MCN	Movimiento Comunal Nicaragüense
ME	Monitoring and Evaluation
MFA	Ministry of Foreign Affairs
MIFAMILIA	Ministerio de la Familia
NCA	Norwegian Church Aid
NGO	Non-Governmental Organisation
NICNGO	Nicaraguan Non-Governmental Organisation
NOK	Norwegian Kroner
NL	Norsk Lærerlag
NORAD	Norwegian Agency for Development Co-operation
NNGO	Norwegian Non Governmental Organisations
NPA	Norwegian People's Aid
PAS	Programa de Agricultura Sostenible de CARE
PME	Planning, Monitoring and Evaluation
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte
RB	Redd Barna, Save the Children, Norway
RBC	Rehabilitación en Base a la Comunidad
SAIH	The Students' and Academics' International Aid Fund

SIDA	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
SK	Swedish Kroner
SNV/NDR	Royal Norwegian Society for Development
ToR	Terms of Reference
UCA	Universidad Centroamericana
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos
URACCAN	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense
WFP	World Food Programme/ Programa Mundial de Alimentos

## Hoja de Datos

Esta evaluación se refiere al Apoyo Público Noruego brindado a ONGNs que trabajaron en Nicaragua en el periodo 1994–99. Durante este periodo se canalizó a Nicaragua, a través de 27 ONGNs, aproximadamente un total de 225 millones KN de apoyo público –cerca del 40% del total de la Ayuda Bilateral Noruega–. La evaluación incluyó el trabajo de 8 ONGs noruegas que actualmente trabajan en Nicaragua y 15 de los proyectos que soportaron. Durante la evaluación se entrevistaron más de 200 personas, de las cuales 120 eran beneficiarias de proyectos.

Con una población de alrededor de 4.6 millones, Nicaragua es una de las naciones más pobres y dependientes del mundo, y han emergido más de 3,000 ONGs nacionales alrededor de programas de asistencia técnica. También hay más de 150 ONGs internacionales operando actualmente en Nicaragua.

Según los “Términos de Referencia”, el objetivo de la evaluación fue obtener una visión general del apoyo público noruego a las ONGNs y sus contrapartes locales y evaluar los resultados, relevancia y eficiencia de su asistencia. Algunas de las variables claves utilizadas para obtener lo

mencionado fueron: relevancia de las intervenciones de proyectos, eficiencia y efectividad, impacto sobre el desarrollo, sostenibilidad de las intervenciones de proyectos, promoción de género, promoción participativa, respaldo a la democratización, lucha contra la pobreza, promoción de partnerships, construcción de capacidad y sistemas de monitoreo y evaluaciones.

El análisis del reporte incluye el contexto cambiante del trabajo de las ONGNs, la estructura y administración del apoyo a las ONGNs, la hoja de balance del desempeño de las ONGNs, los enfoques de las ONGNs y ONGNics sobre sus logros principales y los retos futuros para las ONGNs en Nicaragua. El reporte aporta varias recomendaciones sobre mejoras.

Un equipo de cinco consultores europeos y tres nicaragüenses realizaron la evaluación, en el periodo comprendido entre septiembre 2000 y febrero 2001.

El monto total gastado durante la evaluación ascendió a 1,395,209 KN.



## Resumen Ejecutivo

### Introducción y Contexto

Esta evaluación se refiere al apoyo público noruego brindado a las ONGNs que trabajaron en Nicaragua durante el período 1994–1999. Durante este período se canalizó aproximadamente un total 225.5 millones de coronas noruegas (KN) de apoyo público a Nicaragua, a través de 27 ONGNs, lo cual representó cerca del 43% del total de la Ayuda Bilateral Noruega. La evaluación incluye el trabajo de 8 ONGNs que actualmente laboran en Nicaragua y 15 de los proyectos que apoyan. Durante la evaluación se entrevistaron más de 200 personas, de las cuales alrededor de 120 fueron beneficiarias de proyectos.

Esta evaluación ha representado una labor exigente y retardadora, durante la cual dependimos y recibimos apoyo de muchos colegas, personal de programa y proyecto y personas locales, tanto en Nicaragua como en Noruega. Agradecemos calurosamente a todos ellos su disposición de colaboración y la forma positiva en que se relacionaron con nosotros. Esperamos haber hecho justicia en nuestro reporte a sus opiniones y juicios.

Con una población aproximada de 4.6 millones de personas, Nicaragua es uno de los países más pobres, no solamente en Latinoamérica sino en el mundo. Su perfil estadístico refleja ampliamente la pobreza endémica padecida por la mayoría de su población. Políticamente el país permanece dividido sobre líneas definidas desde el tiempo de la revolución Sandinista en 1979. Los Sandinistas perdieron el poder en 1990 y sucesivos gobiernos conservadores han incrementado la polarización económica y social del país. Nicaragua es uno de los países más dependientes de ayuda en el mundo y aproximadamente tres mil ONGs de carácter nacional han surgido alrededor de programas de asistencia técnica. También operan en Nicaragua alrededor de ciento cincuenta ONGs

internacionales. Estas organizaciones representan la creación de un poder contrabalanceador frente a la autoridad del Estado.

Documentos de referencia claves para el periodo incluyen: *Estrategias para la Cooperación para el Desarrollo: NORAD* (Parte I, 1990) y *Estrategias para la Cooperación Bilateral para el Desarrollo: Principios Básicos* (Parte II, 1992). Estos documentos básicos de política fueron modificados en 2000 por la más reciente declaración sobre la Cooperación Noruega para el Desarrollo: *NORAD Invierte en el Futuro: Estrategia de NORAD 2000 – 2005*. Durante la década de 1990, la meta principal de la asistencia noruega al desarrollo fue contribuir a lograr cambios duraderos en las condiciones económicas, sociales y políticas de los pobres en países en vías de desarrollo. La estrategia buscaba brindar atención particular a las causas de la pobreza.

Las ONGNs se han convertido en importantes medios para canalizar el Apoyo Público Noruego; en 1999 las ONGNs manejaron alrededor del 34% del total de la ayuda bilateral. En Nicaragua la proporción de los desembolsos noruegos destinados a las ONGNs ha aumentado desde 34% en el período 1987–1992 a un porcentaje estimado de 40% en el período 1994–1999. Durante este período se canalizaron en total 225 millones NK a través de las ONGs noruegas. Entre 1994 y 1999 en total 27 diferentes ONGs noruegas implementaron proyectos en Nicaragua. La Cooperación Noruega para el Desarrollo con Nicaragua fue ONG-intensiva en los primeros años tras la revolución de 1979 y es notable que haya continuado. Se han presentado preocupaciones comprensibles para garantizar una cooperación más estrecha entre el programa de ayuda oficial manejado por NORAD y las actividades implementadas por las ONGs noruegas.

### **El desempeño de las ONGNs como Agencias de Desarrollo en Nicaragua: 1994–99**

Una importante dimensión de esta evaluación ha sido evaluar las ONGNs noruegas (ONGNs) en relación con sus ONGs Contraparte en Nicaragua (ONGNics), en términos del número de variables claves:

**Relevancia de las Intervenciones de Proyecto:** La mayoría de las intervenciones de proyecto parecen relevantes frente a las necesidades de desarrollo del país. Aún más, en términos de las prioridades de la ayuda noruega y del enfoque y metodología, los proyectos son bastante relevantes.

**Eficiencia y Efectividad:** En términos de eficiencia, no encontramos ejemplos de uso ineficiente de los insumos de los proyectos o de inhabilidad para responder a los objetivos básicos o, incluso, de gasto excesivo o negligente en relación con los resultados obtenidos. En el caso de la efectividad, la mayoría de los proyectos estudiados estuvieron en capacidad de producir evidencia cuantificable sobre sus resultados, en relación con las metas esperadas.

**Impacto en el Desarrollo:** El concepto de Impacto fue bastante elusivo en términos de una evaluación adecuada del desempeño. En gran medida lo anterior se debe a que no existen sistemas para el monitoreo de proyectos, los cuales tienden a enfatizar los resultados más que la búsqueda de evidencias de cambio social. Un número de proyectos está empezando a experimentar con enfoques para medir el impacto, pero necesitan un mayor apoyo técnico.

**Sostenibilidad de las Intervenciones de Proyectos:** Una mezcla de la sostenibilidad financiera primaria y, en menor grado, de la sostenibilidad del momentum de desarrollo en gran medida domina el pensamiento actual sobre sostenibilidad en la mayoría de las ONGNs y ONGNics en Nicaragua. Existe clara evidencia de que varias ONGNs están buscando formas para asegurar efectivamente la sostenibilidad de su intervención en proyectos,

pero en el contexto de recursos pobres prevaleciente en Nicaragua ésto constituye una tarea muy difícil.

**Promoviendo la Posición de la Mujer:** Muchas de las contrapartes de las ONGNs buscan promover una perspectiva de género en su trabajo, pero no siempre pueden darle la atención que merece. En general, hay muchos ejemplos de esfuerzos deliberados para dirigir los beneficios de los proyectos hacia las mujeres, pero menos en términos de usar una perspectiva de género más directa o un análisis de género en los proyectos de trabajo.

**Promoción de la Participación:** Las ONGNs y sus contrapartes parecen estar sólidamente de acuerdo sobre un desarrollo de la “base hacia arriba”. Pero más generalmente, en la mayoría de los proyectos la participación es esencialmente el medio tanto para una intervención efectiva como para la sostenibilidad. La mayoría de proyectos todavía tiene que avanzar a la próxima etapa, en la cual la participación comunitaria se convierte en un asunto de pertenencia.

**Apoyo a la Democratización:** Varias de las ONGNics apoyadas por las ONGNs son activas en promover los derechos e intereses de los pobres y en promover un mayor involucramiento de la comunidad a nivel municipal.

**La Batalla Contra la Pobreza:** El objetivo general de desarrollo de NORAD se basa en aliviar la pobreza. A este respecto, la mayoría de los proyectos apoyados por las ONGNs en Nicaragua caen dentro del objetivo mencionado. Sin embargo, el alivio a la pobreza está más implícito que explícito en las estrategias de las ONGNs y éstas podrían incluir más consistentemente este concepto en su análisis e informe sobre proyectos.

### **Dimensiones Críticas del Desarrollo de las Actividades de las ONGNs en Nicaragua**

**Promoción del “Partnership”:** Las relaciones entre las ONGNs y las ONGNics parecerían

cubrir la mayoría del rango actual de interpretaciones sobre “partnerships”. Estos “partnerships” en gran medida están contruidos sobre una relación operacional buena, aunque algunas también parecerían incluir el compartir la visión y la estrategia. Algunas de las ONGNs que han estado presentes por más tiempo, han construido relaciones de “partnership” muy impresionantes con sus colegas ONGNs y la mayoría de las contrapartes nicaragüenses fueron bastante elogiosas sobre la forma positiva y de apoyo que las ONGNs tienen para relacionarse.

**Construcción de Capacidad:** La construcción de capacidad (CC) es un concepto tan amplio que con frecuencia es difícil distinguirlo en su enfoque particular de cualquier otro conjunto de intervenciones de desarrollo. Combina elementos de desarrollo organizacional, de desarrollo de recursos humanos, alianzas, redes y por último “empoderamiento”. A este respecto, es difícil ser categórico sobre el trabajo de las ONGNs en la construcción de capacidad en Nicaragua durante la última década. Aunque fuimos testigos de muchas actividades de construcción de capacidad, hubo una clara falta de estrategia en términos de planes de acción para promover una construcción de capacidad más efectiva.

**Sistemas de Monitoreo y Evaluación:** Actualmente los sistemas de M&E son fuertes en relación con los resultados cuantitativos, pero débiles en términos del monitoreo del cambio social. Otras debilidades incluyen: (a) falta de equilibrio entre el análisis/narración y un informe directo sobre las actividades de proyecto, (b) repetitivos en el sentido de estar siempre reportando sobre las mismas cosas en la misma forma y (c) sobreambiciosos en los marcos de referencia sobre indicadores que raramente están operacionalizados.

**Las ONGNs que Trabajan con el Gobierno:** Históricamente el apoyo de las ONGNs a Nicaragua ha estado construido sobre los valores y los propósitos de la revolución Sandinista del 79. Sin embargo, desde el cambio

político de 1990, pocas ONGNs como tales se relacionan directamente con la administración gubernamental a cualquier nivel, pero algunas de sus Contrapartes han establecido relaciones de trabajo útiles, particularmente con las autoridades municipales. Hay una clara evidencia de que donde hay potencial, las ONGNs sí buscan fortalecer las estructuras gubernamentales a nivel municipal.

**Trabajando con la Sociedad Civil:** En general, hay claros indicios de que las ONGNs buscan trabajar constructivamente con la sociedad civil nicaragüense. Básicamente, el apoyo de las ONGNs se da a dos niveles: (a) la intervención de desarrollo en el contexto de fortalecer y promover una práctica participativa en proyectos comunitarios o municipales y (b) a nivel nacional, en términos del involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en las estructuras del diálogo nacional.

**Las ONGNs y la Comunidad de Desarrollo Internacional más Amplia en Nicaragua:** Existe una coherencia en las visiones construidas alrededor de los esfuerzos post-Mitch, pero también en mantener lo que parecería ser una plataforma común de los donantes con respecto a la reforma del Estado nicaragüense. A este respecto, la mayoría de las agencias bilaterales de ayuda y sus respectivas comunidades de ONGNs están de acuerdo con estos propósitos generales.

**El Buen Uso de los Fondos Públicos:** Generalmente se cree que el mal uso de fondos públicos está bastante extendido en Nicaragua. En estas circunstancias, las ONGNs en Nicaragua implementan un sistema de gerencia financiera muy estricto, el cual es básicamente sensato. En la gran mayoría de casos, este sistema garantiza que los fondos públicos noruegos se usen esencialmente para el propósito establecido.

## **Análisis, Conclusiones y Recomendaciones**

La hoja de balance de esta evaluación del Apoyo Público Noruego a ONGs Noruegas que trabajaron en Nicaragua entre 1994–99 fue sano

en general. Aparentemente el trabajo de las ONGs fue generalmente apreciado y, en una serie de casos, altamente respetado.

El Cambiante Contexto de las ONGNs que Trabajan en Nicaragua: Parecería que el asunto general de la ayuda bilateral noruega a Nicaragua se está debatiendo. El gobierno noruego actualmente está revisando la cooperación Estado a Estado entre los dos países. Cualquiera que sea el resultado exacto de esta revisión, tendrá consecuencias para las ONGNs que trabajan en el país.

La Estructura y la Gerencia del Apoyo de las ONGNs a Nicaragua: Actualmente hay una capacidad limitada para proveer mayor coherencia y coordinación que reduzcan las posibilidades de sinergia entre las actividades de las ONGNs en Nicaragua. También existe el asunto de la coordinación entre las ONGNs y el programa oficial de ayuda bilateral. Este es un asunto delicado y es importante encontrar un equilibrio entre la eficiencia pública y el derecho a la autonomía de las ONGNs. En general, se ha brindado poca consideración seria a examinar caminos mediante los cuales se pueda obtener un mayor valor agregado en términos del apoyo público noruego a Nicaragua. Hay dos programas –el Programa Bilateral Estado a Estado y el Programa de las ONGNs– que parecerían operar en dos mundos diferentes. Más aún, debería examinarse el rol y la capacidad de la embajada noruega en Nicaragua para jugar un rol más proactivo en moldear el programa bilateral general y gerenciar una estrategia que busque fortalecer la contribución de las ONGNs. Actualmente el papel de la embajada es minimalista y altamente pasivo y reactivo.

Los procedimientos que gobiernan el ciclo del proyecto se desarrollan en su mayoría en Oslo, pero sus consecuencias se sienten en Nicaragua. De manera positiva, la mayoría de las ONGNs dan la bienvenida al estilo de dirección de *manos afuera* que practica DCS; negativamente, las ONGNs están más preocupadas por lo que consideran como

crecientes cargas administrativas asociadas con el ciclo de los proyectos.

El Balance del Desempeño de las ONGNs en Nicaragua: Nuestra evaluación general del desempeño de las ONGNs en Nicaragua es, en general, positivo en términos del uso de los Fondos Públicos noruegos. Sin embargo, existen áreas en las cuales podría fortalecerse el desempeño de las ONGNs en Nicaragua:

- El desarrollo organizacional de las contrapartes de las ONGNs.
- Examinar su trabajo en términos de las lecciones e implicaciones para la política y práctica futura.
- La naturaleza limitada de los sistemas de M & E.
- La falta de estrategia en algunos de los trabajos de las ONGNs.
- La dispersión geográfica de las iniciativas de desarrollo apoyadas por las ONGNs en Nicaragua.

Enfoques de las ONGNs y ONGNs sobre sus mayores logros en Nicaragua:

- El fortalecimiento del sector nicaragüense de ONGs, específicamente, y la sociedad civil en general.
- El fortalecimiento de la posición de las mujeres nicaragüenses dentro de las iniciativas de desarrollo.
- La creación de vínculos entre organizaciones populares en Noruega y Nicaragua.
- La promoción de enfoques y metodologías alternativos en las iniciativas de desarrollo.

Los Retos Futuros para las ONGNs en Nicaragua:

La dirección futura del programa bilateral de ayuda noruego;

- Para mantener el “momentum” del trabajo de desarrollo
- Estrategias y enfoques de desarrollo de las ONGNs

- La creciente hostilidad del Estado nicaragüense hacia las actividades de las ONGs internacionales.

### **Recomendaciones**

- MFA debe adoptar un examen menos operacional pero más estratégico y “visionario” del trabajo de las ONGNs en Nicaragua, no como un ejercicio mayor sino como un seminario o taller substancial.
- MFA debe realizar un examen más detallado sobre los roles y responsabilidades de los varios actores involucrados en la gerencia, control de calidad y análisis de la Asistencia Técnica Bilateral Noruega a través de las ONGNs.
- MFA debe tomar los pasos necesarios para poner en práctica los mecanismos y procedimientos que puedan facilitar una mayor coordinación del desarrollo financiado públicamente en Nicaragua.
- MFA debe comisionar una revisión urgente y detallada de los sistemas actuales de PME (monitoreo de evaluación de proyectos), tanto de NORAD como de ONGNs seleccionadas.
- Debe realizarse una evaluación más cuidadosa y periódica de los proyectos de desarrollo de las ONGNs que reciben soporte de largo plazo.
- Las ONGNs deben mirar más cercanamente el equilibrio actual de su trabajo en Nicaragua entre la práctica inmediata en proyectos y una construcción de capacidad a más largo plazo. La construcción de capacidad, que incluye el desarrollo organizacional, ahora debe tener un lugar más prominente y las ONGNs deben empezar a enfocar ambos asuntos en relación con sus contrapartes y también con sus propios equipos humanos.



# 1 Introducción

Durante la década pasada surgió un interés creciente por parte de los donantes de ayuda internacional, tanto bilateral como multilateral, sobre el desempeño de las ONGs, tanto a nivel de país como de programas y proyectos. Durante este periodo, se han adelantado varios estudios para evaluar el desempeño colectivo de un grupo de ONGs, tanto a nivel de un grupo de países como sobre un contexto específico determinado. Una característica común de estos ejercicios –los cuales tienden a verse más como “estudios que como evaluaciones”– fue la disponibilidad de recursos sustanciales provenientes de fondos públicos para el apoyo de las actividades de desarrollo por parte de las ONGs. El interés –o preocupación– era evaluar el uso de tales recursos públicos por parte de las ONGs por medio de una amplia gama de criterios de desempeño.

Es dentro de este contexto que el Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores (MFA) comisionó una evaluación del Apoyo Público a las ONGs noruegas que trabajaron en Nicaragua durante el periodo comprendido entre 1994 y 1999. Aún más, en 1998 el MFA había comisionado una evaluación sobre la Cooperación para el Desarrollo entre Noruega y Nicaragua. Esta evaluación no analizó particularmente el trabajo o el desempeño de las ONG Noruegas (**ONGNs**) ni de sus colegas, las contrapartes nicaragüenses (**ONGNics**), a pesar de que las ONGs eran responsables del manejo de aproximadamente el 40% de la ayuda bilateral noruega. Sin embargo, la evaluación hizo varias referencias a la falta de datos e información sobre el desempeño de las ONGs noruegas y aludió a la falta de integración con el programa de ayuda bilateral en Nicaragua. Parece que la evaluación de 1998 tuvo una gran influencia en la decisión de encargar esta evaluación. Durante los primeros meses de 2000 se iniciaron discusiones entre MFA y las ONGs noruegas que trabajan en Nicaragua y se acordaron los Términos de Referencia para la evaluación. En julio de 2000 el MFA invitó formalmente al consorcio formado por INTRAC

(UK) y COWI (Dinamarca) para adelantar la evaluación que debería terminarse hacia final del año.

Los Términos de Referencia de la evaluación (ver anexo) incluyen tanto un enfoque principal en el desempeño de las ONGs noruegas a nivel de los proyectos, como un número de asuntos más generales; por ejemplo: su posición estratégica en Nicaragua, sus relaciones con las estructuras del Gobierno a todos los niveles, los escenarios futuros para las ONGNs en Nicaragua y la confiabilidad general en el empuje de su trabajo. Ésta es la primera evaluación de magnitud de tal tipo que ha sido comisionada por el MFA noruego y debe proporcionar la oportunidad para una evaluación comprensiva de la ayuda noruega a través de las ONGNs en un país que por largo tiempo ha sido una prioridad en la ayuda noruega bilateral. La ayuda bilateral a Nicaragua a través de las ONGs ha sido consistentemente fuerte durante las dos últimas décadas y parecería apropiado evaluar el impacto hasta la fecha de este canal de ayuda. La evaluación, por lo tanto, no es sobre ninguna ONGN en particular ni sobre ningún proyecto singular, sino que se trata de una evaluación colectiva de un elemento sustancial de la ayuda noruega bilateral encaminada hacia uno de los países más pobres, vía la comunidad de las ONGs noruegas. La evaluación también es fuertemente operacional. En este sentido, deliberadamente omitimos los asuntos más generales relacionados con las ONGs como agentes de desarrollo, aunque nos referiremos a varios de ellos en nuestras conclusiones.

En tal sentido, debemos anotar que la presente evaluación del Apoyo Público a las ONGNs que trabajan en Nicaragua es el primer estudio adelantado colectivamente por MFA sobre las ONGNs en un país donde la ayuda bilateral noruega opera. Noruega canaliza una porción sustancial de su ayuda bilateral a través de las ONGNs con la expectativa de que, dentro del contexto general de las políticas y prioridades

sobre la ayuda bilateral, éstas brinden una dimensión adicional a la ayuda noruega. En consecuencia, esta evaluación deberá proporcionar una introspección interesante sobre la efectividad de dicha política de entrega de ayuda bilateral sustancial a través de las ONGNs.

Los bloques de construcción claves de esta evaluación fueron las ONGNs noruegas, sus ONGNs contrapartes nicaragüenses y una serie de programas/proyectos de desarrollo que usamos como vehículos para examinar todo un rango de variables de desempeño. Desarrollamos una matriz de ONGNs noruegas y sus Proyectos Contraparte, que se convirtió en la base para nuestro examen de las variables de desempeño claves. Reconocemos, claro está, que los proyectos que visitamos sólo constituyen un pequeño porcentaje del total de

proyectos apoyados por ONGNs noruegas en Nicaragua durante el periodo estudiado. En total, la matriz incluyó 8 de las 27 ONGNs que apoyaron uno o más proyectos de desarrollo en Nicaragua durante el periodo 1994–99. No obstante, dada la presencia de las ONGNs más grandes, crucialmente se incluyó un grupo de ONGNs que en conjunto fue responsable de aproximadamente el 85% del apoyo total de ONGNs a Nicaragua durante el periodo. Muchas de las otras ONGNs sólo se habían involucrado de manera limitada en Nicaragua o habían suspendido su apoyo durante el periodo estudiado. Por tanto, el número de ONGNs incluido en la matriz es pequeño, pero colectivamente su compromiso representa la mayor parte del compromiso de ONGNs en Nicaragua en 1994–99. El siguiente es el resumen de las ONGNs y proyectos incluidos en la evaluación:

**Tabla 1. Matriz de Proyectos incluidos en la Evaluación**

Número del Proyecto	Título del Proyecto	ONGN Noruega	ONG Nicaragüense u otra Contraparte	Duración del Proyecto	Apoyo Total en KN
NC 1	Organización de Agricultores en Estelí	NPA	UNAG- Estelí	1992–1998	3.6 m.
NC 2	Derechos Humanos en Matagalpa	NPA	CENIDH	1994–2000	1.7 m.
NC 3	Juventud y Poder Local en Estelí	NPA	DESAFIOS	1996–2000	1.6 m.
NC 4	Apoyo para la rehabilitación de niños con base en la comunidad	Redd Barna	RBC	1991–2000	10 m.
NC 5	Programa de Hogares Substitutos	Redd Barna	MI FAMILIA	1989–2000	15 m.
NC 6	Educación y otros apoyos para niños trabajadores en un basurero municipal	Redd Barna	Dos Generaciones	1990–2000	7.4 m.
NC 7	Desarrollo Organizacional	SNV	UNAG- IV Región	1992–1999	10 m.
NC 8	Infraestructura de Salud	LAHF	MCN - Estelí		6 m. hasta la fecha
NC 9	CEPAD Plan Triennial	NCA	CEPAD	1994–1999	17 m.
NC 10	CIEETSS Plan Global	NCA	CIEETSS	1999–2000	6 m.
NC 11	Capacitación para Líderes Sindicales	NL	ANDEN	1994–1999	1.2 m.
NC 12	Agricultura Sostenible	CARE – Noruega	CARE – Nicaragua	1994–2000	28 m.
NC 13	La profesionalización de profesores y el apoyo a las organizaciones estudiantiles	SAIH	URACCAN	1997–2000	2.4 m.
NC 14	Prevención del SIDA y enfermedades de transmisión sexual en Bilwi	SAIH	Centro Clínico Bilwi	1993–2000	2.2 m.
NC 15	Libro de texto y Revisión del Currículo	SAIH	CETERS	1997–1999	0.5 m.

N.B. La cifra sobre el apoyo total de las ONGN en KN es aproximada. En algunos de los proyectos más largos no ha sido fácil estimar el insumo financiero total con exactitud absoluta. Aún más, muchos de estos apoyos están expresados en dólares americanos y no se cuenta con un promedio del cambio a KN durante el periodo del estudio. Sin embargo, creemos que las cifras muestran de manera gruesa la magnitud del aporte.

Usamos una serie de criterios para construir la matriz. En primera instancia, nos aseguramos que incluyera los diferentes “status” de las ONGs noruegas vis a vis el apoyo de NORAD: *Organizaciones con Programas, Acuerdos Marco y Proyectos Individuales*. También buscamos asegurar una diversidad geográfica –Managua, Matagalpa, Masaya, Estelí, Chinadenga y la RAAN– que reflejara la presencia de las ONGNs en diferentes sitios del país. Otros criterios incluyeron proyectos por sectores, proyectos grandes y pequeños y también un equilibrio entre proyectos que ya hubiesen sido concluidos y aquellos en desarrollo. Una vez que obtuvimos una idea clara sobre los diferentes criterios importantes, las ONGNs en consulta con sus contrapartes nicaragüenses hicieron sugerencias sobre los proyectos más adecuados para incluir en la matriz. Visitamos cada uno de los proyectos en la matriz –aún cuando por periodos cortos y altamente focalizados– y también conducimos un número de discusiones con el equipo de las ONGNs y ONGNics involucrado en el proyecto. Aunque no podemos decir que nuestra matriz de proyectos es totalmente representativa del involucramiento de las ONGNs en Nicaragua, sí podemos afirmar que es ilustrativo de los tipos de iniciativas de desarrollo que apoyan. Más

importante aún, podemos argumentar que el grupo de ONGNs involucradas directamente en la evaluación es representativo del involucramiento de las ONGNs y su desempeño en Nicaragua, dado que entre ellas copan la mayor parte de los fondos públicos disponibles para las ONGNs. Esencialmente, la evaluación fue un ejercicio limitado en términos del tiempo y los recursos, siendo que la estructura de la matriz refleja esas dos variables claves.

Durante todo el ejercicio, nos encontramos y hablamos con un amplio rango de equipos, tanto de organizaciones noruegas como nicaragüenses, informantes claves en Nicaragua y nicaragüenses que se han beneficiado directamente de alguna de las intervenciones de desarrollo. Además de revisar la documentación pertinente, la evaluación fue esencialmente un ejercicio “centrado en la gente”, lo cual nos permitió obtener los puntos de vista de los diferentes “stakeholders”, tanto sobre el desempeño del proyecto como sobre los asuntos que podrían estar afectando la entrega efectiva del apoyo público noruego a las iniciativas de desarrollo de las ONGNs en Nicaragua. La siguiente tabla resume la gama de “stakeholders” con los cuales nos entrevistamos, según el género:

**Tabla 2. Actores de Desarrollo consultados durante la Evaluación**

MFA y NORAD	Equipo de las ONGs noruegas		Equipo de las ONGs en Nicaragua		Equipo de Campo		Beneficiarios del Proyecto		Informantes claves	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
7	9	13	24	26	17	21	70	49	22	16

Recolectar estas cifras no constituyó una ciencia exacta y muchas veces estuvimos acompañados de miembros del equipo o de beneficiarios que no participaron. Esas cifras, por lo tanto, no fueron incluidas. Las cifras de beneficiarios están, posiblemente, levemente infladas en términos de aquellos cuya opinión buscamos activamente. Finalmente, debemos anotar que una gran cifra de informantes claves proviene de una serie de seminarios que realizamos sobre varios aspectos de la práctica de desarrollo en Nicaragua.

Los preparativos para la evaluación se iniciaron en septiembre y octubre de 2000, con visitas a Oslo y a Managua para reunirse con los equipos de las ONGs noruegas, el MFA y NORAD y las contrapartes nicaragüenses. Las evaluaciones multiactores requieren gran preparación, para tener preparada a toda la gente necesaria antes que pueda realizarse el ejercicio principal de evaluación. Como debíamos tener un periodo de trabajo de campo relativamente corto, tuvimos que hacer tantos preparativos como fueran posibles para asegurar que todo estuviese listo

cuando el ejercicio formal de la evaluación se adelantara. En el transcurso de octubre y noviembre de 2000, los preparativos para la

evaluación fueron continuos. La siguiente tabla muestra cómo se desarrollaron los aspectos claves de la evaluación como un todo:

Fecha	Cronograma de la Evaluación
19 – 21 sept.	Oslo: discusiones iniciales, <b>fact finding</b> y análisis de la ayuda bilateral noruega y del trabajo de las ONGs noruegas; preparación de la matriz del proyecto
29 – 30 oct.	Reuniones en Managua tanto con las ONGs noruegas como nicaragüenses, plan de trabajo y preparativos para el desarrollo de la evaluación.
13 – 19 nov.	Trabajo inicial con la documentación, montaje de la oficina por parte de los colegas nicaragüenses
20 nov. – 1 dic.	Todo el equipo de la evaluación en Nicaragua
2– 8 dic.	Líder del equipo y los colegas nicaragüenses continúan el trabajo en Nicaragua
11 – 15 dic.	Dos miembros del equipo INTRAC – COWI van a Oslo a completar las fases finales de la evaluación

Junto con una copiosa documentación, el mencionado equipo de organizaciones noruegas y nicaragüenses, los beneficiarios y los informantes nos facilitaron sus conocimientos y experiencia, no sólo sobre los proyectos apoyados por las ONGs noruegas, sino también sobre asuntos, presiones y tendencias relacionados con la ayuda para el desarrollo y sobre el rol de las ONGs en la Nicaragua actual. Nicaragua es posiblemente uno de los países más fatigados por la asistencia en el mundo, y quienes buscan promover el desarrollo o supuestamente se benefician con éste, están sometidos permanentemente a extraordinarias demandas. En estas circunstancias, estimamos que debíamos superar la fatiga e indagar con ellos si pensaban que el Apoyo Público Noruego había logrado alguna diferencia en el desarrollo del país. Las ONGs nicaragüenses fueron notoriamente tolerantes y constructivas en sus respuestas a nuestras continuas preguntas, a pesar de la presión permanente por parte de uno u otro donante.

Debemos mantener presente que esta evaluación no es más que una especie de fotografía instantánea de un momento específico del involucramiento por parte de un grupo muy heterogéneo de ONGs noruegas, quienes con diferentes propósitos y enfoques apoyan las iniciativas de desarrollo en Nicaragua. Las ONGNs conforman un grupo muy amplio y seguramente todas ellas no estarían de acuerdo entre sí sobre sus estrategias y prioridades. En

Nicaragua hay poco contacto formal entre las diferentes ONGNs –aparte de reuniones de “coordinación” en la embajada noruega– y ciertamente no existen esfuerzos por establecer “posiciones comunes” frente a ningún asunto particular. Sin embargo, para los propósitos de esta evaluación hemos asumido como uno el universo de las ONGNs en Nicaragua y hemos buscado evaluar tanto sus roles individuales como colectivos y el impacto en las iniciativas de desarrollo en el país. En algunas instancias nos referimos individualmente a las ONGNs y sus proyectos. En otras, adoptamos una visión general consolidada sobre el desempeño de las ONGNs cuando consideramos que nuestra evidencia no es lo suficientemente precisa para discutir el desempeño particular de una ONG específica. Nuestro enfoque, por tanto, constituye un “brochazo grueso”, pero pensamos que hemos sido capaces de capturar las características esenciales y los logros de las ONGNs en Nicaragua, así como los asuntos y dilemas que enfrentan actualmente. Nuestros términos de referencia nos pedían que miráramos como un todo –no individualmente– el Apoyo Público Noruego a las ONGNs y hemos tratado de mantener este enfoque a lo largo del trabajo. Por último, debemos señalar que algunas líneas de investigación –por ejemplo los puntos de vista de las ONGNs sobre el actual ciclo de proyectos o sobre el asunto de la “coordinación”– son genéricas en relación con el trabajo de las ONGNs y no específicas al caso de Nicaragua.

Finalmente, argumentaríamos que hemos podido abordar la mayor parte de los Términos de Referencia (TR) para esta evaluación. Estos TR nos solicitaron tener en cuenta un rango de variables y temas extremadamente amplio, que incluía una colección heterogénea de actores de desarrollo en un periodo de tiempo relativamente corto. En muchos casos, cualquiera de las variables o temas que evaluamos podrían haber constituido la base para un estudio a profundidad. Esencialmente, los TR eran muy ambiciosos y exigían una calidad de acceso a la información que no siempre fue posible. El Equipo Evaluador siempre asumió como los objetivos generales de los TR (i) captar un cuadro general pero autorizado de las fortalezas y debilidades del desempeño basado en proyectos de las ONGNs en Nicaragua a finales de los 1990s; (ii) asimismo, una evaluación de su desempeño en relación con una serie más amplia de variables; y (iii) una discusión del tipo de factores o temas que en el futuro podrían influir sobre el

desempeño. En relación con secciones específicas de los TR (ver Anexo 1), creemos que hemos podido abordar más substancialmente los temas 3.1, 3.2, 3.3, 3.5, 3.7 y parte del 3.8. Teniendo en cuenta el tiempo disponible, creemos que los temas 3.4 y 3.6 y parte del 3.8 requerían una investigación más substancial. La evaluación siempre fue más fuerte cuando trató con las ONGSs, sus contrapartes y la infraestructura de la asistencia de desarrollo noruega. Los temas relativos a las estructuras gubernamentales nicaragüenses a diferentes niveles, la más amplia comunidad internacional de desarrollo comunitario ubicada en el país, la sostenibilidad financiera de largo plazo y las deficiencias en la administración de proyectos, todos exigían un nivel de investigación que no pudimos alcanzar. Empero, nos hemos referido a y ofrecido algún análisis en casi todos los temas planteados por los TR y, como resultado, estimamos que hemos presentado un cuadro bastante completo del desempeño de las ONGNs en Nicaragua.

## 2 El Contexto Nicaragüense

Nicaragua ocupa una posición estratégica en Centro América, por lo cual una sucesión de potencias mundiales se ha interesado en ella durante los dos últimos siglos. Según el censo de población de 1995, Nicaragua apenas tiene una población de menos de 4.6 millones habitantes. En los últimos veinte años, la población ha experimentado cambios drásticos, los cuales afectan la estructura social y cultural del país. Las estadísticas oficiales de 1996 muestran que aproximadamente el 53.6% de la población nicaragüense vivía en un estado crónico de pobreza. Un estudio más reciente, realizado en 2000 por WFP, sugiere que el 80% de la población vive en la pobreza crónica y cerca del 44% con menos de US\$ 1 diario. Indicadores demográficos de FUNAP (1998) para los años 1995–2000, calculaban en 2.6% la tasa de crecimiento, lo que constituye una cifra mayor que el 1.9% del resto de Centro América. La tasa de fertilidad es de 3.85%, un 0.81% mayor que en el resto de países, y la tasa de mortandad infantil es la mayor de la región, ubicándose en 44 por cada mil nacimientos. Más aún, la tasa de embarazos en niñas entre 15 y 19 años es de 149 por cada 1.000. La expectativa de vida es la menor en Centro América: 70.6 años para las mujeres y 65.8 para los hombres. En general, el perfil poblacional del país muestra una alta concentración de personas de 24 años o menos.

Después de muchos años de agitación social, una revolución social y política estalló en 1979, terminando 45 años de dictadura somozista. Fue dirigida por el FSLN en alianza con un amplio espectro de grupos sociales. Aunque la década de los 80s se caracterizó por un Estado esencialmente centralizado, las reformas constitucionales de 1987 concedieron alguna consideración a las municipalidades en el desarrollo nacional. Sin embargo, estos cambios estuvieron severamente limitados por el conflicto internacional de la década de los 80s, causado por los intentos apoyados por Estados Unidos de tumbar o desestabilizar al legítimo gobierno sandinista del país.

Las primeras elecciones democráticas tras la revolución de 1979 se realizaron en 1990. El FSLN perdió y el nuevo gobierno se conformó con una agrupación de diferentes sectores políticos opuestos al *sandinismo*. Los seis años de la administración de la presidenta Chamorro se adelantaron dentro de un contexto altamente polarizado y han sido considerados como un periodo de transición, marcado por la violencia rural, la inseguridad urbana y un aumento de los niveles de pobreza. No obstante, también se presentó un fuerte aumento organizativo de la sociedad civil. Bajo la presión de instituciones financieras internacionales, se acordaron políticas de desregulación y el país se adentró en un largo periodo de políticas de ajuste estructural, las cuales tuvieron todas un efecto negativo en los niveles de vida de la mayoría de nicaragüenses. En 1996 el nuevo gobierno del presidente Alemán decidió continuar la implementación de las medidas económicas negociadas con las organizaciones financieras internacionales. Actualmente, Nicaragua está por iniciar la inevitable turbulencia de una elección, dado que en noviembre de 2001 se elegirá un nuevo presidente.

A lo largo de la década de los 90s, Nicaragua experimentó cambios en las políticas económicas y sociales que derivaron en un ambiente económico más duro y disciplinado financieramente. Los resultados pueden verse en la recuperación inicial de ciertos indicadores, como el PIB, el cual ha aumentado desde 1990, y también la desaparición de programas al estilo de la financiación para empresas pequeñas y el crédito rural. El desempleo ha crecido y el Estado ha abandonado en su mayor parte su papel de proveer los servicios públicos. Se estima que entre 1995 y 1996 el desempleo alcanzó al 11.8% de la población económicamente activa. Una disminución de la deuda nacional y un incremento de las exportaciones, que llegaron a US\$ 444 millones en 1994, acompañó al aumento del PIB (BID: 1995). Sin embargo, factores como la terminación del conflicto armado, la mejoría de

los indicadores económicos y la implementación de medidas impuestas por las organizaciones multinacionales para reducir la deuda nacional, no han repercutido en mejorar las condiciones económicas de la mayoría de la población. En 1999 el PIB era de US\$ 2.400 millones, equivalentes a un ingreso per cápita de US\$ 490. La inflación del año 2000 se ubica alrededor del 15% y el empleo formal e informal es mucho mayor que el de mediados de los noventa. Actualmente las tasas de interés promedias son del 19% anual.

Después de varios intentos fallidos, el gobierno nicaragüense ahora tiene una *Estrategia Reforzada para Reducir la Pobreza*, basada en el desarrollo económico con énfasis particular en las áreas rurales, donde la pobreza está más extendida y es más intensa. También contempla un significativo nivel de inversiones en infraestructura social básica y algunas acciones para ayudar a la población especialmente vulnerable a la pobreza extrema. La estrategia se basa en buena medida en el apoyo de donantes. Según FUNAP, la *Estrategia Reforzada para Reducir la Pobreza* pronto se convertirá en la columna vertebral de los esfuerzos nacionales en el área del desarrollo y cooperación internacional. La estrategia establece metas para el 2005, dentro del contexto de las metas internacionales para reducir a la mitad la pobreza mundial hacia el año 2015. Cada meta se encuentra referida a un aspecto diferente de la pobreza, pero se unifican en un todo integral. Por tal razón, se plantea un progreso simultáneo en cada meta. La ligazón del progreso con las metas indudablemente es el mejoramiento en las condiciones de vida de las mujeres y su disfrute de condiciones iguales a las de los hombres, basándose en la satisfacción y garantía de sus derechos.

Se podría decir que los mayores retos enfrentados actualmente por Nicaragua son la consolidación de la democracia, la construcción de una sociedad civil articulada y la lucha contra la pobreza. Aún con los avances logrados en el proceso democrático durante las elecciones de la década del 90, el sistema político sigue siendo

frágil y vulnerable. La democratización de la política, la cual enfatiza la representación civil, se está emprendiendo sin una cultura democrática, participación civil o desarrollo económico y social. Hasta ahora, el modelo democrático ha ignorado la creciente inequidad social y económica y los consecuentes problemas de pobreza extrema, crisis ecológica, migración creciente y discriminación femenina o contra los grupos indígenas. A medida que el país atraviesa sucesivos periodos electorales, también atraviesa estadios como “la reforma del Estado” y la “liberalización del mercado”, sin traer ningún cambio verdadero en las vidas de los pobres. La corrupción, impunidad e incompetencia públicas son los resultados de unas instituciones débiles y de la carencia de valores democráticos.

La documentación nicaragüense visualiza la sociedad civil como incluyendo a todas las organizaciones que representan los intereses privados y gozan de una total independencia del Estado: los movimientos sociales, sindicatos, organizaciones comunitarias y otras organizaciones como las ONGs. La sociedad civil constituye un elemento vital en la consolidación de la democracia, pero reconocemos que en Nicaragua ésta todavía se encuentra en proceso de formación. Hoy en día, la sociedad civil nicaragüense todavía aparece débil, dispersa y con una agenda inarticulada o pobremente proyectada. Sin embargo, ésto no significa que no existan importantes logros, iniciativas o esfuerzos sostenidos, provenientes de ciertos actores sociales que dinamizan los procesos democráticos y socioeconómicos. En efecto, nunca antes Nicaragua había presenciado tal proliferación de organizaciones de la sociedad civil con tal diversidad de acciones, focos, propuestas y logros. Existe una combinación de ONGs, movimientos sociales, grupos de presión y medios de comunicación que totalizan cerca de 3,000 organizaciones. Vale la pena anotar que este fenómeno en buena medida se explica por el alto nivel de cooperación internacional hoy existente en Nicaragua, especialmente la cooperación no gubernamental.

Es importante ubicar cualquier análisis de las organizaciones de la sociedad civil dentro del contexto del proceso de democratización comenzado en la década del 90. Ello influyó las estructuras tradicionales de la organización social, las cuales habían estado dominadas por organizaciones populares o gremiales. El aumento y participación de otras organizaciones de la sociedad civil como las ONGs, está relacionado con las nuevas agendas introducidas a Nicaragua, al terminar el conflicto y la violencia, por otros gobiernos y organizaciones gubernamentales. Las nuevas políticas de estabilización y ajuste, combinadas con esfuerzos para institucionalizar los derechos ciudadanos y fortalecer los nuevos sistemas electorales democráticos, así como los efectos socioeconómicos de las políticas de ajuste, han creado un nuevo ambiente económico y social. En este nuevo ambiente, las ONGs, en particular, han incursionado crecientemente en actividades antes cubiertas por el Estado.

Los problemas sociales se han agravado por la reducción de la responsabilidad estatal con los servicios sociales, los efectos de la privatización, la liberalización de la economía y las consecuencias de la globalización sobre un país con una limitada capacidad competitiva. Tales problemas incluyen: el desplazamiento y migraciones, la inseguridad y violencia, la corrupción social y pública, la ruptura de la industria textil rural y, vinculada a todos éstos, la rápida destrucción de los recursos naturales y las inequidades territoriales. En estas circunstancias, el tema del desarrollo asume una nueva dimensión e importancia para la comunidad internacional. Tal tendencia fue reforzada por el Programa de Emergencia del Huracán Mitch, que reveló la vulnerabilidad social, económica y ecológica de Nicaragua. Ésto explica parcialmente el nacimiento de nuevas organizaciones de la sociedad civil, alrededor de asuntos del desarrollo, la democratización y la gobernabilidad. Las ONGs nicaragüenses actualmente atraviesan un periodo de boom y en general los viejos movimientos sociales se encuentran en declive. La cooperación internacional se ha convertido

en un protagonista a nivel nacional y están emergiendo nuevos actores tales como grupos indígenas, la mujer y las comunidades locales. La sociedad nicaragüense como un todo ha devenido en una mezcla diversa de intereses y grupos que combina movimientos y actores nuevos y viejos.

Aproximadamente a lo largo de la pasada década, las ONGs nicaragüenses han asumido importantes roles en el desarrollo del país. Son muy variadas y la mayoría aboca una gama de asuntos de desarrollo en el contexto de sus amplias misiones. Es posible señalar dos grupos principales: ONGs operacionales, que sobre todo diseñan y realizan proyectos de desarrollo; y ONGs políticamente activas, que sobre todo defienden y promueven una causa y tratan de influir la elaboración de políticas. Actualmente los nicaragüenses padecen varios problemas, siendo el más significativo la creciente dependencia respecto de las agencias de cooperación internacional para la obtención de recursos. Son variados los niveles de desarrollo y capacidad operacional para alcanzar la sostenibilidad y la credibilidad. Los estudios sugieren que pueden existir hasta 3,000 ONGs nacionales en Nicaragua.

La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil y de las ONGs internacionales laboran en el área del desarrollo sostenible. Lo visualizan como un proceso integrado que abarca la pobreza, el medio ambiente, los derechos humanos, la niñez, el género y la vulnerabilidad. También como vinculado a la construcción del espíritu ciudadano, el desarrollo de la sociedad civil y el incremento de la democracia. En Nicaragua hay más de 100 proyectos sólo en el área del medio ambiente, emprendidos por diferentes agencias de cooperación. Es importante reconocer tanto las muchas experiencias positivas de estos proyectos, como las dificultades originadas por la variedad de políticas e intervenciones causadas por los mismos. En el país existen más de 150 ONGs internacionales.

**La ley 147, denominada “Ley General que Gobierna las Organizaciones Sin Ánimo de**

**Lucro**”, regula las ONGs nacionales e internacionales que trabajan sobre asuntos de desarrollo en Nicaragua. Esta ley, aprobada por la Asamblea Nacional en 1992, no hace ninguna diferencia en las normas que regulan la presencia y operación de las ONGs nacionales e internacionales. Más aún, se aplica de manera indiscriminada a todas las organizaciones e instituciones que conforman la sociedad civil. El concepto de organización sin ánimo de lucro incluye organizaciones que van desde una ONG típica, hasta grupos religiosos y sociedades deportivas, entre otros. La ley es extremadamente general y no contiene obligaciones, fuera de registrarse ante el gobierno como una institución pública y presentar contabilidad financiera. El objetivo es *“regular la constitución, autorización, funciones y terminación de instituciones legales civiles y religiosas sin ánimo de lucro ya existentes en el país y que emerjan en el futuro”*. Sin embargo, la posición dominante de las ONGs internacionales y la naturaleza de su trabajo significa que el gobierno no es el cuerpo más apropiado para regularlas.

La brecha dejada por esta ley ha sido llenada por los “Acuerdos de Cooperación” entre las ONGs internacionales y sus gobiernos a través del Ministerio de Relaciones Internacionales, específicamente la Secretaría de Relaciones y Cooperación Económica. Empero, las ONGs internacionales todavía están preocupadas por su seguridad legal en el país. Esta preocupación –asunto que surgió durante el estudio– es causada por los problemas de gobernabilidad que actualmente enfrenta el país. En particular, preocupa a las ONGs internacionales las

diferencias de opinión y el conflicto entre el gobierno nicaragüense y la comunidad de cooperación internacional. Las ONGs internacionales han propuesto un Acuerdo Marco que podría llenar el vacío en legislación y seguridad legal. Éste es el resultado de las negociaciones con el Secretariado, el cual vincula los Secretariados de Relaciones Económicas y para la Cooperación, lo cual ha asegurado que su aprobación sólo esté a la espera del visto bueno del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En conclusión, podemos afirmar que las ONGs internacionales han aportado –y probablemente continúen haciéndolo– una importante contribución para ayudar a Nicaragua a enfrentar los retos del desarrollo. No obstante, una dificultad inmediata es el problema de medir cuantitativamente este impacto. La situación se torna todavía más difícil por varios aspectos críticos actuales de la economía nicaragüense: las medidas macroeconómicas gubernamentales, la desregulación de la economía, el impacto negativo de la globalización y la disminución del papel del Estado. Otras dificultades provienen de la carencia de una coordinación eficiente de políticas de soporte. Esta situación limita el impacto del trabajo y crea dispersión y fragmentación de mejorías potenciales para los beneficiarios. También está motivada por una falta de comunicación entre la cooperación oficial, la cooperación no gubernamental y las actividades de desarrollo promovidas por organizaciones financieras internacionales.

(Ver Anexo 4 para la revisión completa del Contexto Nicaragüense)

### 3 La Estructura y el Perfil del Apoyo Noruego a través de ONGs en Nicaragua

#### 3.1 Estrategia, prioridades y marco de trabajo de la ayuda oficial noruega

La Ayuda Oficial Noruega para la Cooperación con el Desarrollo data de hace unos 40 a 50 años. Sin embargo, tanto las estrategias de ayuda como las prioridades han cambiado con el tiempo, respondiendo a nuevos retos en los países receptores y al desarrollo del pensamiento internacional sobre el desarrollo. Para el propósito de la presente evaluación, los documentos de referencia más relevantes son *Estrategias para la Cooperación con el Desarrollo: NORAD en la década del 90* (Parte I, 1990) y *Estrategias para la Cooperación Bilateral: Principios Básicos* (Parte II, 1992). Estos documentos básicos sobre políticas han sido seguidos en el año 2000 por un pronunciamiento más reciente sobre la cooperación noruega para el desarrollo: *NORAD Invierte en el Futuro: Estrategia de NORAD 2000 2005*. No obstante, aún cuando nos referimos a esta más reciente declaración de políticas en nuestras conclusiones, la mayor parte del análisis de esta evaluación se adelantará dentro del contexto de los pronunciamientos previos sobre políticas. Sin embargo, también debemos mencionar el único otro documento estratégico que pudimos consultar –Estrategia para la Asistencia a Niños (1992)– que ha orientado el trabajo de Redd Barna en el país sobre este asunto crucial.

Durante la década del 90, la máxima meta de asistencia noruega para el desarrollo era contribuir con cambios duraderos en las condiciones económicas, políticas y sociales de los pobres en los países en desarrollo. La estrategia buscaba brindar particular atención a las causas subyacentes de la pobreza. En una situación en que muchos países en desarrollo generaron dependencia con una forma de asistencia para el desarrollo en la cual los donantes influían muy fuertemente las condiciones para la asistencia, la meta radicaba en permitir a los países en desarrollo enfrentar sus propios problemas de pobreza de manera sostenida. Era un objetivo importante, en

consecuencia, integrar la asistencia noruega para el desarrollo con las instituciones de los países receptores. De manera abreviada, un objetivo central de la política de ayuda noruega era que los países receptores asumieran por sí mismos la responsabilidad de su propio desarrollo.

La Ayuda Bilateral Noruega también enfatiza el asunto clave de la sostenibilidad en relación con el desarrollo político, social y económico. La dimensión *política* se relacionaba con el desarrollo de estructuras sociales democráticas, el derecho de los individuos a participar en la planeación de sus propias vidas y el derecho de las mujeres a participar en términos igualitarios junto con los hombres. La dimensión *económica* se refería a la meta de satisfacer la necesidad básica de empleo para los dos sexos. La dimensión *social* incluía el respeto hacia los derechos sociales y culturales. También se relacionaba con la distribución de recursos y la habilidad para cubrir necesidades básicas como educación y servicios de salud.

Como consecuencia del objetivo de dar a los países receptores la responsabilidad de su propio desarrollo, NORAD reconoció que era necesario un análisis y conocimientos considerables para tener un diálogo sobre la cooperación para el desarrollo con las autoridades gubernamentales. Una concentración geográfica y sectorial en países particulares constituía, por tanto, un objetivo. Las Contrapartes en la Cooperación Noruega bilateral fueron divididas en tres categorías: (a) Programas de Países con Acuerdos de Cooperación a largo plazo, (b) Regiones de Concentración y (c) Otros países por fuera de las regiones de cooperación. Cuando en 1993 se publicó el documento estratégico (Parte II), Noruega tenía seis programas de país en África del Sur y África Oriental, cuatro en Asia y uno en Latinoamérica (Nicaragua). Esta evaluación se refiere a la principal contraparte de ayuda bilateral noruega en Latinoamérica.

El Ministerio de Asuntos Externos es responsable por la definición general y específica de la cooperación para el desarrollo bilateral y multilateral. NORAD es un Directorio bajo el Ministerio de Asuntos Externos. Es responsable por la implementación práctica de la cooperación bilateral para el desarrollo, dentro del contexto establecido por el Ministerio de Asuntos Externos. Como tal, NORAD es el administrador de los fondos noruegos para el desarrollo. Finalmente, debemos anotar que actualmente Noruega provee alrededor del 0.9 % de su Producto Interno Bruto (PBI) para apoyar a los países en desarrollo (DAC 1999).

### 3.2 Las ONG noruegas y el programa de ayuda oficial

De acuerdo con el documento estratégico de 1992, la Cooperación para el Desarrollo Noruega debe basarse en actitudes positivas y en el involucramiento con el desarrollo del Tercer Mundo por parte del público noruego.

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Asistencia Bilateral en KN m	3.073	3.145	3.392	3.749	3.797	3.706
Proporción para las ONGs sobre la asistencia total	810	927	952	1.074	1.184	1.266
Porcentaje	26	29	28	29	31	34

La utilización del canal de las ONGs por parte de NORAD es significativa, incluso según los estándares internacionales. En los años recientes, el 17 por ciento de la asistencia bilateral para el desarrollo danesa –KN 920 millones– se canalizó a través de las ONGs. En 1999 cerca del 9 por ciento (KN 830m) de la ayuda bilateral sueca para el desarrollo desembolsada por SIDA, se canalizó a través de ONGs. De acuerdo con un estudio reciente de COWI sobre la cooperación de ONGs a través de agencias bi y multilaterales, el 9 por ciento de la ayuda en el Reino Unido es canalizada a través de ONGs y dentro del grupo donante de DAC sólo Holanda se encuentra cercana a Noruega, con el 25 por ciento canalizado por medio de ONGs.

Una forma de asegurarlo, ha sido canalizando la asistencia oficial para el desarrollo a través de las ONGs noruegas. En Noruega la “era de las ONGs” se inició en 1963, cuando el gobierno por primera vez canalizó dinero a través de organizaciones voluntarias: siete organizaciones recibieron dinero para siete proyectos. Desde entonces, el crecimiento y uso del canal de las ONGs ha sido notable. Entre 1963 y 1981 en promedio el 7 % de la ayuda total de asistencia bilateral se canalizó a través de las ONGs. Entre 1981 y 1991 el nivel de apoyo de NORAD a las ONGs creció todavía más y para 1991 representaba alrededor del 13 por ciento. El periodo de análisis de la presente evaluación (1994 – 1999) también vio un marcado incremento en el uso de las ONGs como canal para la Cooperación Bilateral Noruega. El apoyo al sector de las ONGs aumentó de KN 810 millones a 1,266 millones, un incremento de más del 50 por ciento. En el mismo periodo, la ayuda bilateral total para el desarrollo sólo aumentó 21 por ciento. Para 1999, la porción de la ayuda total noruega asignada a las ONGs correspondió al 34 por ciento.

La comunidad noruega de ONGs ha jugado –y continúa jugando– un rol crucial en la implementación de la Política Noruega de Cooperación para el Desarrollo. En palabras de la Revisión 1999 de la Ayuda DAC de Noruega:

En conjunto las ONGs juegan un papel tan prominente que deben ser consideradas agentes del sistema de ayuda. Tienen influencia sobre asuntos de política en el Ministerio de Asuntos Externos y en el Parlamento. Esta situación suscita preguntas sobre su grado de independencia frente al gobierno. También es debatible si el MFA y NORAD tienen la capacidad para monitorear y evaluar tantas ONGs y proyectos. (DAC, 1999)

El Documento de Estrategia (Parte II) de 1992 establece que uno de los mayores retos enfrentados por NORAD es mejorar la cohesión de la cooperación noruega para el desarrollo. Con este propósito en mente, el documento –*Lineamientos para el Apoyo Noruego (1994)*– establece el marco general y la base sobre la cual las ONGs noruegas jugarán una parte en la Cooperación para el Desarrollo de los países. En particular, el documento se refiere a la importancia de que se coordinen a nivel del país receptor tanto las iniciativas de desarrollo bilaterales como aquellas promovidas por parte de las ONGs. En este sentido, la coordinación se refiere a la coordinación entre el Programa Bilateral Noruega y las ONGs nacionales, las cuales reciben apoyo directo de la Embajada de Noruega. En la práctica, parece haber más flexibilidad frente a las actividades de las ONGs noruegas en relación con el programa bilateral noruego al nivel de país. Ésto se refleja, *inter alia*, en la redacción de las propuestas de presupuesto ante el Parlamento noruego. La propuesta para el presupuesto del año 1999 decía (traducción nuestra): “La cooperación con las organizaciones voluntarias se funda en la confianza. La cooperación debe respetar la identidad, independencia y carácter único de las organizaciones”.

De acuerdo con los Lineamientos de 1994, el principal reto de las ONGs noruegas es apoyar organizaciones locales de base y contribuir a su desarrollo organizacional. Dentro de los principios que gobiernan la cooperación entre NORAD y las ONGs presentados en los Lineamientos, deben destacarse los siguientes:

- Los proyectos de desarrollo apoyados deben ser el resultado de una iniciativa local
- Las ONGs noruegas deben tener una función claramente definida frente a sus contrapartes locales, en la cual la función de la contraparte noruega debe ser de asesoría
- Cada proyecto específico debe incluir, desde sus inicios, planes para el retiro del apoyo por etapas.

También hay un requerimiento de que la ONG noruega tome las medidas necesarias para asegurar la evaluación regular de su trabajo en el área del desarrollo y dé a conocer sus resultados y el seguimiento propuesto a NORAD. Aún más, el apoyo de NORAD a los proyectos de las ONGs noruegas está limitado a un máximo del 80 por ciento del presupuesto total del proyecto. Un mínimo del 20 por ciento debe conseguirlo la organización aplicante. Más aún, este aporte debe representar las contribuciones voluntarias de la gente noruega al trabajo de desarrollo.

NORAD tiene los siguientes tres modelos de cooperación con las ONGs noruegas:

- Iniciativas Individuales
- Acuerdos Marco basados en Proyectos
- Acuerdos Marco basados en Programas

Cada ONG que recibe apoyo de NORAD debe preparar una estrategia de desarrollo, indicando prioridades temáticas y distribución geográfica. Las Organizaciones de Programas y de Acuerdos Marco tienen que someter anualmente listas de proyectos para la aprobación de NORAD. Ambas pueden re-allocar fondos para proyectos de desarrollo hasta por KN 250,000 anuales. Las organizaciones de programas se estructuran con base en temas centrales, mientras que las organizaciones marco se basan en proyectos. La diferencia entre los dos tipos de Organizaciones de Acuerdo no parece ser sustantiva en otros campos.

La asistencia oficial para el desarrollo canalizada a través de las ONG noruegas es manejada en NORAD por el Departamento para la Sociedad Civil (DCS). Este Departamento tiene un equipo aproximado de 20 personas. La organización interna del Departamento para la Sociedad Civil se basa en las ONGs noruegas –el *canal* de apoyo– más que en los países receptores o en sectores temáticos. El contacto de NORAD con las ONGs es dominado sobre todo por asuntos presupuestales y de programación. El resultado es menos tiempo disponible para el dialogo sobre políticas o asuntos específicos

relacionados con países, sectores o proyectos individuales. Sin embargo, el DCS siempre intenta promover el dialogo y las discusiones dentro de los Acuerdos Marco y las temáticas de interés común. El periodo de donación para los proyectos de las ONGs noruegas se limita a un año. *En principio*, NORAD puede hacer un compromiso para proyectos por varios años, pero los contratos sólo tienen una duración de un año. Los fondos que no se hayan utilizado deben devolverse al final del año. Primero, los proyectos se revisan con base en una serie de criterios y, luego, se *aprueban en principio*. Después, cuando se conoce el presupuesto total para el trabajo con ONGs, se destinan donaciones a los proyectos aprobados. Desde una etapa temprana, las Embajadas Noruegas se involucran con el proceso de selección de proyectos. NORAD envía las aplicaciones recibidas a las Embajadas correspondientes, a las cuales se les solicita evaluar en especial a las contrapartes locales de las ONGs noruegas y la relación de las propuestas presentadas *vis-á-vis* otra asistencia noruega brindada al país en cuestión. Subsecuentemente, NORAD generalmente envía una selección de las propuestas al departamento interno de especialistas en el sector. En algunos casos, los oficiales de escritorio de NORAD trabajan de cerca con la oficina del país en el Ministerio de Asuntos Externos.

En 1999 la *tasa de rechazo* de NORAD para proyectos presentados por ONGs noruegas fue cerca del 20 por ciento del total de propuestas recibidas. Si los fondos son escasos, se da prioridad a las ONGs bien establecidas con el resultado de que hay menos recursos para proyectos en países nuevos. La disponibilidad de fondos constituye un filtro fuerte y la calidad inicial del proyecto parece de menor importancia. NORAD espera que en el futuro se enfoque menos la administración de proyectos (libros de contabilidad) y más la estrategia.

### **3.3 Estrategia y contenido de la ayuda oficial noruega en Nicaragua**

La Cooperación Noruega para el Desarrollo empezó en Nicaragua después de la revolución

sandinista de 1979. El apoyo inicial se canalizó a través de ONGs. Desde 1984 se ha estado proveyendo ayuda oficial para el desarrollo y en 1988 se le otorgó a Nicaragua el “status” de País de Programa. En octubre de 1993 el Ministerio de Asuntos Externos publicó en Nicaragua una Estrategia de País para la Cooperación Noruega. Sin embargo, la *completa* disponibilidad de este documento en inglés o español parece limitada. Ciertamente, el Equipo Evaluador sólo pudo examinar una copia en noruego. No obstante, tenemos información de que un esquema de la Estrategia de País está disponible en español en otro documento de NORAD. Este documento de Estrategia de País de 1993 todavía está vigente, pero actualmente se está preparando uno nuevo. Empero, es sorprendente que un documento tan importante no esté disponible fácilmente para lectores que no hablen noruego.

Como parte de la estrategia para el país, se decidió hacer de las instituciones gubernamentales nicaragüenses socios primarios del apoyo Estado-Estado en la Cooperación para el Desarrollo Noruega. Esta decisión orientó la atención hacia el papel de las ONGs noruegas en Nicaragua. Hasta comienzos de los 1990s, habían jugado un papel central en la cooperación entre los dos países, contabilizando 174 millones KN del total de 515 millones KN otorgados durante el periodo 1987-92. El trabajo de las ONGs noruegas se había planeado e implementado independientemente del Programa de País, considerándose complementario al programa bilateral principal, en gran medida debido a que no incluía las áreas sociales hacia las que se habían enfocado las ONGs. Parece que mientras no se esperaba que las ONGs dirigieran su apoyo hacia ciertas regiones del país y sectores de desarrollo en Nicaragua dentro del contexto de la Estrategia de País, existía un acuerdo implícito de que NORAD y las ONGs tratarían activamente de cooperar dentro del marco de los objetivos generales del apoyo noruego a Nicaragua.

El objetivo general del Programa Noruego Bilateral de País es contribuir al desarrollo

sostenible de la sociedad nicaragüense. La Estrategia de País presentaba cuatro objetivos específicos:

- Fortalecer los Derechos Humanos y el desarrollo democrático
- Incrementar la producción en sectores determinados
- Manejo más sostenible ecológicamente de los recursos ambientales
- Fortalecer los recursos humanos en Nicaragua.

La mayoría de estas prioridades tenían una amplitud nacional y podían acompañar adecuadamente el trabajo y el enfoque de las ONGs noruegas en el país. Aún más, la estrategia sugiere que sería ventajoso concentrar parte de la asistencia noruega en algunas áreas geográficas específicas. Se mencionaban las Regiones I, V y IV, así como la Costa Atlántica, como posibles áreas de localización, pero también se establecía que la situación de seguridad en estas áreas podría dificultarlo. La Estrategia de País como tal no era concluyente con respecto a la ubicación geográfica de la ayuda noruega. En el periodo 1994–1999 Nicaragua recibió asistencia bilateral para el desarrollo de Noruega por un total de KN 615 m. Nicaragua era, con ventaja, el mayor receptor de ayuda noruega en Latinoamérica y ocupaba el noveno lugar en la lista de países receptores (NORAD 1999).

### 3.4 Las ONG noruegas en Nicaragua: 1994–1999

Revisando el periodo 1994–1999 a nivel de la Estrategia de País, se pueden hacer varias observaciones interesantes. Primero, las ONGs noruegas han continuado jugando un importante rol en la asistencia bilateral noruega a Nicaragua. La porción de los desembolsos sobre el total de desembolsos noruegos a Nicaragua ha  *aumentado*, pasando de un 34 por

ciento en el periodo 1987–1992 a un estimado 40 por ciento en 1994–1999. Durante este periodo, se canalizó un total de 225 m. de KN a través de las ONGNs. No obstante, aconsejaríamos ser cautelosos en cuanto a que estos porcentajes pueden ser altos ya que ha resultado difícil separar adecuadamente el porcentaje de la Ayuda Bilateral Noruega a Nicaragua vía las ONGNs. Sin embargo, no hay duda de que durante el periodo 1994–99 el porcentaje de Ayuda Bilateral Noruega desembolsado en Nicaragua vía las ONGNs aumentó frente a la cifra de los cinco años previos. Aunque el aumento no fue substancial, sí fue notorio.

En efecto, la Estrategia de País noruega para Nicaragua establecía que las ONGs continuarían jugando un rol importante de desarrollo en Nicaragua, especialmente en términos de la promoción de la democracia y de los sectores sociales. Teniendo ésto en mente, no obstante se decidió convertir a las instituciones gubernamentales en Nicaragua en las contrapartes principales de la asistencia noruega para el desarrollo. El 25 por ciento del incremento en la participación total de las ONGs no parece corresponder con la política oficial enunciada. Ello es así porque las ONGs noruegas generalmente no trabajan mucho con instituciones del Gobierno Central en Nicaragua. Más bien tienden a trabajar principalmente a través de ONGs nacionales en Nicaragua y otros agentes de la sociedad civil. Por otro lado, la distribución sectorial del apoyo a las ONGs noruegas ha estado en general de acuerdo con la Estrategia de País, en términos del rol especial previsto para las ONGs en las áreas de democracia y sectores sociales.

Entre 1994 y 1999 un total de 27 diferentes ONGs noruegas implementaron proyectos en Nicaragua. De acuerdo con las estadísticas, el número de ONGs noruegas que cada año trabajan en Nicaragua con fondos de NORAD ha sido como sigue:

AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Número de ONGNs	18	19	21	18	14	14

No es posible determinar las razones de la caída en las cifras de ONGNs activas en Nicaragua durante el periodo cubierto por esta evaluación, pero lo consideramos más una coincidencia que una política de limitación de fondos. Estimamos que en el periodo 1994–99 operaron alrededor de 120 proyectos de ONGs independientes, sin considerar su duración. La cantidad de fondos concedida a cada proyecto de las ONGs ha variado considerablemente, incluso en el ámbito de las donaciones anuales. Por ejemplo, en 1995 SAIH recibió 7,000 coronas noruegas (KN) para la renovación de un Centro Infantil. El mismo año la organización KN recibió 3.6 millones para un programa de desarrollo comunitario. Más aún, algunas de las mayores ONGs han recibido pocas pero grandes donaciones para lo que en efecto eran *programas* de actividades múltiples. CARE-Noruega, por ejemplo, sólo recibió 10 donaciones, pero ellas contabilizaban alrededor de 25 millones de KN, equivalentes al 11 por ciento de todos los fondos canalizados a través de las ONGs noruegas. En comparación, NL recibió 17 donaciones, las cuales sólo contabilizaron 2 millones de KN, equivalentes al 1 por ciento de la ayuda total.

### 3.5 Asuntos y análisis

Es comprensible que la Ayuda Noruega para el Desarrollo en Nicaragua fuera ONG-intensiva durante los primeros años que siguieron a la revolución en 1979. Pero es sorprendente que tal continúe siendo el caso 20 años después. Se debe admitir que la situación actual en Nicaragua no se presta a mucha relación gobierno a gobierno. Pero aún dentro de los estándares noruegos, la proporción de la asistencia a través de ONGs es muy alta. La porción de asistencia bilateral noruega a través de ONGNs durante el periodo 1994–1999 fue aproximadamente del 30 por ciento en todos los países receptores. Sin embargo, la porción de las ONGNs en Nicaragua durante el mismo periodo fue aproximadamente del 43 por ciento, lo cual es considerablemente mayor al promedio global. Es también interesante comparar estas cifras con las de los otros países escandinavos. En 1999 sólo el 5 por ciento de la cooperación sueca en Nicaragua se desembolsó a través de

ONGs y la cifra equivalente para Dinamarca fue del 15 por ciento. ¿Por qué es tan alta la proporción de ayuda bilateral noruega para Nicaragua –40 por ciento en 1999– y por qué aumentó del 34 por ciento en el periodo 1987–1992 a aproximadamente el 43 por ciento entre 1994–1999? Algunos de los siguientes puntos pueden proporcionar la respuesta:

Las políticas de ayuda del Gobierno Liberal en Nicaragua no han estado en línea con las políticas generales noruegas. Ha sido difícil, por lo tanto, incrementar –y hasta mantener– la cooperación Estado a Estado durante la última mitad de la década de los noventa. Debido a que el gobierno noruego ha estado comprometido *políticamente* en proporcionar un cierto nivel de la ayuda total a Nicaragua, las ONGs noruegas han encontrado relativamente receptivos a NORAD y al MFA en sus solicitudes de financiación de proyectos en Nicaragua. En gran medida, el Departamento de la Sociedad Civil en NORAD ha disfrutado de autonomía frente a las ONGs noruegas. Ha tratado de *responder* a las solicitudes de las ONGNs para apoyos en Nicaragua, más que actuar de una manera proactiva. Las aplicaciones individuales de las ONGs han sido aprobadas contra los lineamientos de 1994 para las ONGs. El Departamento para América Latina de NORAD y la Embajada Noruega en Managua también tienen influencia en las asignaciones del Departamento de la Sociedad Civil, aunque no fue posible averiguar el grado de esta influencia. Por tanto, parecería que el aumento registrado en la participación de las ONGs en el total del apoyo a Nicaragua es el resultado de decisiones –a nivel de aplicaciones individuales de proyectos de ONGs– adoptadas por las DCS.

Dada la poderosa posición de las ONGNs en Nicaragua sobre el programa de ayuda bilateral noruego, han existido comprensibles preocupaciones por asegurar una coordinación más cercana entre el programa de ayuda oficial entregado por NORAD y las actividades implementadas por las ONGs noruegas. De hecho, la evaluación de 1998 del Programa de Ayuda Bilateral se refería fuertemente a la nítida

falta de tal coordinación. A pesar de estos llamados por una mayor coordinación entre los dos principales vehículos para la Cooperación Noruega para el Desarrollo, encontramos poca evidencia de que se haya alcanzado significativamente o de que los protagonistas principales estuviesen particularmente preocupados por promover “mayor coordinación”, sea lo que fuere que ello implicase. Parecería que hay un número posible de razones para esta situación:

Han habido señales conflictivas de políticas y metas poco claras con respecto a la coordinación. Los documentos claves –*Estrategia de NORAD 1992, Estrategia de País para Nicaragua* de 1994, *Lineamientos para el Apoyo a las ONGs* de 1994 y las propuestas de Presupuesto Anual presentadas en el Parlamento noruego– han contenido posiciones diferentes y conflictivas sobre el asunto de la coordinación. Mientras que los actores involucrados del lado *público* de la Cooperación Noruega con Nicaragua (MFA, el Departamento Regional de NORAD y el Departamento de la Sociedad Civil) juegan diferentes roles, parecerían haber *interpretado* el concepto según sus propios intereses.

*La Estrategia de Ayuda Bilateral Noruega para Nicaragua* provee un marco de trabajo muy amplio y suelto para la cooperación entre los dos países. Los objetivos son tan abiertos que prácticamente cualquier proyecto de desarrollo –a través de NORAD o de las ONGs noruegas– podría justificarse bajo alguno de sus cuatro enunciados. Las formulaciones sobre el enfoque geográfico son tan poco claras que llegan al punto de no excluir nada. En suma, aún si NORAD quisiera coordinar las actividades de las ONGs noruegas y la política de desarrollo de NORAD para Nicaragua, de hecho ésto sería muy difícil de alcanzar.

La división *compartimentada* de responsabilidades entre MFA, el Departamento Regional de NORAD, la Embajada en Managua y el Departamento de la Sociedad Civil también implica que nadie ha tenido una imagen completa de la Cooperación Noruega con

Nicaragua. En otras palabras, la responsabilidad por la coordinación del apoyo público a Nicaragua no se ha situado claramente en ninguna mano.

Finalmente, la coordinación sólo tiene sentido si implica la voluntad de aceptar una cierta medida de dirección o de revisión de actividades en la búsqueda de lograr cumplir objetivos comunes. Debido a que las ONGNs dependen del apoyo público, uno de los asuntos principales es si deben tolerar cierta medida de coordinación o si deben resguardar su autonomía. Dentro del contexto de la Cooperación Noruega para el Desarrollo, la creencia de que las ONGs deben mantener su identidad, independencia y carácter único es un principio profundamente arraigado. Ello se revela en el hecho de que las ONGs noruegas en Nicaragua han estado en capacidad de obtener financiación para una gran variedad de cosas, mientras concordasen con los Lineamientos para el Apoyo a ONGs y los principios generales noruegos sobre la ayuda al desarrollo. El hecho de que no se hiciera efectiva ninguna medida para asegurar mayor coherencia entre la Estrategia de País y los proyectos de las ONGs, también apoya esta visión. La práctica noruega actual a este respecto es bastante benigna.

La evidencia es clara sobre que el apoyo público noruego a Nicaragua recae fuertemente en las ONGNs. Éstas son capaces de ampliar la base de tal apoyo, darle un fuerte sentido de dirección y propósito frente a los terribles problemas del país y también darle una “cara más humana”, alejada de la naturaleza impersonal del pago de la deuda y el apoyo a través de pago de saldos. De hecho, sin el trabajo de las ONGNs y sus contrapartes podría pasar desapercibida la ayuda bilateral noruega en Nicaragua. En muchos aspectos es posible que la ayuda bilateral noruega en Nicaragua sea dependiente del trabajo de las ONGNs para implementar su estrategia, aún cuando dadas las muy limitadas revisiones hechas al programa bilateral no podemos ser categóricos sobre este punto. Ciertamente, las ONGNs noruegas tienen colectivamente un perfil bastante alto como respetado en Nicaragua y ésto sólo puede

servir para fortalecer las percepciones generales sobre la utilidad del apoyo público noruego. Podría argumentarse que éste es un esfuerzo colectivo de un pequeño número de

grandes ONGNs, con fuertes raíces y redes ampliamente extendidas en el país, las cuales proporcionan en esencia la faceta de la ayuda pública noruega en Nicaragua.

## 4 El Desempeño de las ONGs Noruegas como Agencias de Desarrollo en Nicaragua: 1994–1999

Una dimensión mayor de esta evaluación ha sido evaluar las ONGs noruegas (ONGNs) en conjunto con sus contrapartes las ONGs nicaragüenses (ONGNics), en términos de una serie de variables claves sobre su desempeño en el desarrollo. Al respecto debemos enfatizar que no estamos evaluando individualmente los proyectos apoyados por las ONGNs que estudiamos y visitamos sino que los estamos usando como medios para evaluar el desempeño general de la ONGNs como agentes de desarrollo. Ésta no ha sido una tarea fácil, dado que en muchas instancias las contrapartes de las ONGNs tienen múltiples donantes y fue imposible, en el tiempo disponible, diferenciar el apoyo de las ONGNs de otras ONGs internacionales bilaterales donantes. Esencialmente adelantamos un número de tareas en la búsqueda por evaluar el desempeño general de las ONGNs:

- El análisis de la documentación del proyecto
- Visitas a los sitios donde el proyecto se desarrolla
- Discusiones directas y focalizadas, tanto con las ONGNs como con sus contrapartes

Debe entenderse que en un ejercicio tan intenso y demandante logísticamente, no siempre es posible obtener el máximo con cada una de las ONGNs, las ONGNics o los proyectos visitados y que en algunos casos nuestros datos o información no pudieron completarse. Sin embargo, sentimos que en términos generales pudimos cubrir suficiente terreno sobre la práctica de los proyectos apoyados por las ONGNs para estar en capacidad de extrapolar algunas enseñanzas sobre las variables claves de su desempeño.

Nuestra evaluación sobre el desempeño de proyectos de ONGs se inició con un análisis ex-ante sobre la documentación del proyecto en relación con las variables claves que estábamos explorando. Al respecto debemos enfatizar que los proyectos se estudiaron como ilustración y no como representación del universo total de

proyectos apoyados por las ONGNs en Nicaragua. Empero, dado que hemos incluido proyectos de las mayores ONGNs en Nicaragua, estamos confiados de que nuestra matriz constituye una buena indicación del desempeño de los proyectos de las ONGNs en Nicaragua. Llevamos a cabo un análisis ex-ante antes de encontrarnos con la ONG o visitar su proyecto. El propósito de este análisis ex-ante fue evaluar hasta qué punto el desempeño estaba construido alrededor de las variables críticas y si éstas eran o no una faceta del monitoreo regular y del proceso de reportes de la ONGN. Aún más, este examen inicial nos dio la oportunidad de acercarnos al desempeño de las ONGNs antes de explorar otras dimensiones de su trabajo. Este análisis ex-ante fue desarrollado de manera bastante rápida sobre la base de la documentación recibida. Al respecto habíamos solicitado a las ONGNs que nos proporcionaran la siguiente información sobre los proyectos incluidos en la matriz:

- Propuesta original del proyecto
- Reportes anuales o semestrales más recientes
- Textos de cualquier evaluación formal
- Cualquier otro estudio relevante sobre el desempeño del proyecto

Fuera de una incomprensión del Equipo Evaluador en relación con un proyecto, generalmente recibimos una cantidad adecuada de documentación sobre la cual basar nuestro análisis ex-ante en cada uno de los proyectos incluidos en la matriz. Básicamente ésto involucró un tamizaje rápido y un examen de la documentación del proyecto para obtener evidencia y referencias sobre las variables claves de desempeño. Al final de la revisión de cada conjunto de documentos del proyecto, puntuamos su contenido de 0 a 3 en cada una de las variables claves. La siguiente tabla representa los **puntajes consolidados** para cada proyecto –asumiendo una distribución normal de los puntajes individuales– con base en el análisis ex-ante de la variada documentación sobre cada uno de los 15 proyectos de la matriz:

## Evaluación Cualitativa Ex-Ante de las Variables Claves a través de la Documentación del Proyecto

Eficiencia	Efectividad	Impacto	Sostenibilidad	Género	Pobreza	M y E	Democratización	Participación
1.35	2.1	1.4	1.8	1.7	1.2	1.2	1.5	1.7

- 3: Buena Discusión y Análisis
- 2: Discusión y Análisis Limitados
- 1: Referencias únicamente en el Texto
- 0: Ninguna Referencia o Discusión

Este análisis ex-ante fue útil en términos de una comprensión inicial sobre los parámetros del desempeño del proyecto. Sin embargo, como *no* estamos evaluando los 15 proyectos *per se* y como la calidad y cantidad de la documentación varió considerablemente en los proyectos, aquí presentamos los puntajes consolidados, los cuales dan una indicación del nivel general de discusión y análisis de las variables claves sobre el desempeño de proyectos, disponible en la documentación. Éste no es un ejercicio científico, pero interesantemente la “imagen general” fue confirmada en gran medida durante el ejercicio total de evaluación. La documentación del proyecto generalmente fue más fuerte en asuntos relacionados con la “efectividad”, “sostenibilidad”, “género” y “participación” y menos fuerte en asuntos como el “impacto” y la “democratización”, siendo débil en general en aspectos relacionados con la “eficiencia”, “enfoque sobre la pobreza” y “monitoreo y evaluación”. En general, los puntajes indican un compromiso positivo con varias de estas variables claves en la etapa de elaboración de reportes sobre el ciclo del proyecto, algunas de las cuales demandan un análisis cualitativo. Dado el sesgo fuertemente cuantitativo del sistema de reporte, parecería que varias ONGN y sus contrapartes están buscando ampliar el análisis sobre el desempeño de sus proyectos y no solamente reportar sobre actividades y resultados.

Con base en el análisis ex-ante sobre la documentación, procedimos tanto a visitar los proyectos involucrados como a discutir su

desempeño con el equipo de las ONGNs y las ONGNics y también, cuando era apropiado, con un número de los beneficiarios del proyecto. A continuación presentamos nuestros resultados consolidados sobre el desempeño relacionado con las variables claves.

### 4.1 Relevancia de las intervenciones de proyectos

Tanto sobre una base individual como colectiva debe formularse una pregunta inicial en referencia a la dirección general del involucramiento de las ONGNs en Nicaragua, en términos de cómo se relacionan con las ‘necesidades de desarrollo’ en el ámbito local y nacional. Sin embargo, en un país como Nicaragua, que es el segundo más pobre en el hemisferio, debe estimarse relevante cualquier intervención coherente sobre desarrollo que esté enfocada de manera general a mejorar las condiciones de vida de su gente. Aún más, es tal el nivel de pobreza y tales las profundas divisiones políticas y sociales del país, que es difícil hablar en términos de “necesidades nacionales”, debido a que las diferentes visiones dependen de perspectivas políticas individuales. De manera similar, las estructuras formales de gobierno desde el nivel central hasta el municipal generalmente son muy pobres en recursos y no están en capacidad de tomar iniciativas sobre el desarrollo local más allá del mantenimiento de la infraestructura básica y los servicios. A este nivel las “necesidades” son múltiples y específicas a grupos socioeconómicos particulares: por ejemplo, los desposeídos de tierras, los pequeños propietarios, los desposeídos urbanos y los abandonados. Pero así como las necesidades son múltiples también lo son los donantes, sus programas y sus estrategias. Tal es la frenética naturaleza de las iniciativas de desarrollo en Nicaragua que es difícil argumentar que se está

respondiendo coherentemente a los problemas relevantes y a los asuntos que de manera colectiva ayudarían a aliviar la pobreza de la gente. ¡En muchas instancias la “relevancia” de las intervenciones de muchos proyectos de desarrollo en Nicaragua podría haberse reemplazado por la necesidad de gastar el presupuesto de ayuda de la comunidad donante internacional!

En general los proyectos de la matriz se agrupan en cinco áreas básicas:

Enfocados hacia las necesidades de grupos específicos –niños, juventud, mujeres, minorías étnicas– con acciones diseñadas para asegurar que sus necesidades particulares sean abocadas de manera que les proporcione algún prospecto de desarrollo. De estos grupos, los niños y las mujeres son atendidos de manera más consistente y generalmente con buenos resultados. (SAIH, RB, NPA)

Proveer un marco para la reconciliación dentro de la sociedad nicaragüense, muy dividida después de los conflictos de los 80s, e igualmente un marco que respete y conceda importancia a los Derechos Humanos. Aún dentro del contexto de una pobreza omnipresente, muchos nicaragüenses sienten que deben hacerse esfuerzos para construir una sociedad más justa en su país. (NCQ, NPA)

Incrementar los recursos disponibles para los grupos más pobres vía iniciativas como la **producción agrícola, esquemas de crédito y actividades de generación de ingresos** (NPA, CARE, LAHF). Éstos siempre son los proyectos más difíciles de promover debido a que, a no ser que vayan a apoyarse interminablemente, tratan de funcionar en un ambiente económico muy hostil y tienen dificultades para llegar a un punto de equilibrio económico.

La promoción y el desarrollo de organizaciones apropiadas a nivel comunitario, las cuales puedan servir como base para una acción continuada y el involucramiento en auto desarrollo. La mayoría de las ONGNs y sus

contrapartes apoyan esta iniciativa básica y consideran tales organizaciones como la única forma de atacar los grandes desequilibrios institucionales en términos de acceso a los recursos y al poder.

Provisión de servicios básicos como medio para asegurar que los grupos excluidos –los niños y la juventud– tengan acceso en momentos cruciales a lo que necesitan para su desarrollo.

Tan amplia gama de acciones para cubrir un rango también amplio de necesidades no es inesperada y sugiere que las ONGNs no se enfocan sólo en una o dos necesidades cruciales. Asimismo, muchos de los proyectos responden claramente a múltiples necesidades, combinando un grupo objetivo con un énfasis en la organización y algún tipo de actividad de generación de ingresos. Aún más, la mayor parte de las actividades de las ONGNs está ubicada en las regiones del norte o centro del país, reflejando la mayor concentración de población existente en esas regiones. Ésto inevitablemente trae a colación la cuestión de la inclusión de las mayores regiones autónomas en la costa atlántica –donde sólo trabaja SAIH entre todas las ONGNs– pero éste es un asunto que pocas ONGNs están interesadas en discutir. Aunque no hemos hecho un análisis de contenido detallado sobre cada uno de los proyectos apoyados por las ONGNs en Nicaragua durante la última década, parecería que están ampliamente diseminados, con el resultado de que cualquier impacto es correspondientemente similar. Se trata de un amplio portafolio de actividades que tiene mucho mérito. Pero, similarmente, surge la pregunta de ¿si un enfoque colectivo tendría un impacto mayor en términos de la ayuda noruega?

Debemos anotar varios asuntos relacionados con otras dimensiones de la “relevancia”. En primera instancia, pocos de los proyectos estudiados –fuera de aquellos dirigidos a la infancia, los cuales se benefician de extenso apoyo investigativo nacional– nos presentan un análisis contextual detallado, lo que nos hubiera permitido sentirnos totalmente confiados de

que actualmente ésta sería la respuesta más adecuada. Junto a esto, se encuentra la naturaleza generalmente limitada de las actividades de monitoreo y evaluación, lo cual nos dificulta hacer un seguimiento de la relevancia continuada del proyecto en relación con las situaciones cambiantes. Aún más, la relevancia también tiene que ver con el enfoque y la metodología. En este sentido, tenemos dudas sobre el enfoque de CARE en la promoción del desarrollo de pequeños campesinos a través de grandes inversiones en servicios que no pueden ser sostenidos y sobre el enfoque de LAHF, que parecería no construir conocimiento y práctica en el ámbito local. En una muestra del tamaño que trabajamos se esperaría encontrar algunas intervenciones de proyectos dudosas en cuanto a su relevancia o enfoque. Habiendo dicho lo anterior, sin embargo, no podemos detractarnos sobre la gran cantidad de beneficios que el proyecto CARE ha traído a las comunidades rurales y sobre la dedicación de su equipo. Pero a un costo de 28 m. KN en seis años, representa un costoso lujo.

Finalmente, en términos tanto de la Política Noruega de Ayuda como de las prioridades de desarrollo en Nicaragua –en el sentido más amplio– encontramos poca evidencia de que el apoyo actual a las ONGNs sea consistente con las metas en estas dos áreas. En relación con la primera, cada propuesta de una ONGN es evaluada durante la fase de estudio en términos de su relevancia con la política oficial de ayuda. En segundo lugar, la Embajada Noruega en Nicaragua comenta sobre la “relevancia” de la propuesta frente a las necesidades y prioridades nacionales en desarrollo. Estos dos “filtros” parecen estar trabajando efectivamente, estando en capacidad de eliminar aquellas propuestas que definitivamente son inconsistentes con cualquiera de los dos conjuntos de prioridades. Tal como hemos señalado, dada la naturaleza endémica de la pobreza en Nicaragua, cualquier intervención que se relacione de manera gruesa con la pobreza difícilmente puede tacharse de irrelevante; aun cuando al ser implementada se despierten asuntos importantes que deben tenerse en cuenta.

## 4.2 Eficiencia y efectividad de los proyectos

Los asuntos gemelos de la “eficiencia” y la “efectividad” de las iniciativas de desarrollo apoyadas por las ONGs actualmente constituyen una preocupación para una serie de donantes bilaterales y multilaterales y, sin embargo, son asuntos bastante elusivos en términos de juicios concretos. Aún más, cuando nos referimos a los proyectos apoyados por las ONGs, generalmente estamos hablando de apoyos que van desde pequeños hasta relativamente modestos aportes financieros, comparados con las donaciones bilaterales. Al respecto, el margen de ineficiencia es usualmente bastante limitado y los procedimientos de contabilidad continuos, así como las visitas de “monitoreo”, reducen las oportunidades de que se presenten gastos negligentes. Como puede verse en la Tabla 1, pocos de los proyectos apoyados por las ONGNs en Nicaragua en los 90 pueden clasificarse como “mayores”, con excepción de NC 5, 9 y 12, pero en cada uno de estos casos el apoyo se ha extendido por periodos que van desde 6 a 11 años. Aun cuando la tabla está incompleta, podemos estimar, con base en la evidencia disponible, que la donación más pequeña fue de **310,000 KN** (NC 3) y la mayor de **3.4 m. KN** (NC 12), aun cuando NC 10 representa un apoyo sustantivo brindado en un corto periodo de tiempo. No estamos argumentado que los asuntos de eficiencia y efectividad no sean relevantes para tales proyectos con cuantías relativamente modestas. Pero sí sugerimos que, dado el sistema de aprobación y los cuidadosos mecanismos de control financiero, no deben esperarse muchos ejemplos de uso ineficiente de los insumos del proyecto, de inhabilidad para cumplir los objetivos básicos o de gasto excesivo en relación con el resultado.

En general, nuestras suposiciones básicas parecen emerger también en nuestros resultados. En términos de la eficiencia de los proyectos estudiados fue estimulante notar que el asunto estaba en la agenda de varias de las ONGNs: NC 9,10 y 13. De manera más general, sin embargo, el asunto de la “eficiencia”

simplemente no aparecía como una variable que la ONGN usara en su monitoreo o en la evaluación de los proyectos que apoya. Aún más, en varias instancias el asunto de la eficiencia fue confundido con el de la efectividad en términos de llegar al resultado esperado. Por supuesto, una agencia de desarrollo puede ser altamente costo-efectiva en su uso de los recursos disponibles, pero tal uso puede no ser particularmente efectivo. Con excepción de dos ejemplos, nuestros estudios revelaron una relación aceptable de costos y resultados, aun cuando no estuviésemos “científicamente” en capacidad de probar dicha relación. Las ONGNics generalmente tienen facilidades modestas, sistemas aceptables de monitoreo financiero, pareciendo tener capacidad para “exprimir al máximo” sus recursos y usar voluntarios como un medio para ampliar su capacidad de obtener resultados. Inevitablemente muchas de las mayores ONGNics tienen múltiples donantes –6, 9, y 10– y es imposible diferenciar la eficiencia del insumo noruego.

En sólo dos proyectos –NC 8 y 15– hubo alguna sugerencia de que los recursos pudieron no usarse de la manera más eficiente, pero únicamente en el caso de NC 8 éste parece haber sido un caso grave. Aún más, es una lástima que la evaluación de 1996 de NC 12 no se refiriera a la eficiencia de un proyecto tan grande; esperamos que la evaluación de 2000 lo haga. Con un gasto general mayor a KN 25 m., inevitablemente el asunto de la eficiencia debe considerarse, particularmente con respecto a: (a) la práctica del apoyo extensivo a nivel individual, (b) el cubrimiento relativamente limitado y el costo por beneficiario, (c) la falta de cualquier evidencia probada de impacto y (d) una estrategia de retiro que no parece fundarse en logros comprobados. Finalmente, debemos anotar otras dimensiones mayores de la eficiencia que tienen que ver con el trabajo de algunas ONGNs con los cuerpos gubernamentales. Aunque no se presentó evidencia formal, hubo una fuerte sugerencia de que posiblemente los cuerpos de gobierno estaban menos preocupados por la “eficiencia” en términos del uso de los recursos

y que el resultado no siempre se relacionó favorablemente con el gasto.

En términos de efectividad, nuestros hallazgos son menos conclusivos y se orientan hacia una mezcla de desempeño y problemas. Nicaragua es un ambiente sobresaturado de donantes que formulan múltiples demandas en una muy limitada infraestructura física y humana. En tales circunstancias, es notable que algunas de las ONGNics estén en capacidad de trabajar efectivamente en una amplia gama de demandas. Esencialmente, nuestros hallazgos a lo largo de 14 proyectos revelan cuatro áreas o niveles de desempeño en términos de efectividad:

Entre más específico y cuantitativo fue el objetivo –por ejemplo, Apoyo de Niños Discapacitados o Talleres de Capacitación– hubo mayor evidencia de un enfoque coherente, y por lo tanto, de efectividad (NC 2 y 4).

Entre mayor la ONGNic y más amplio y cualitativo el objetivo, la evidencia sugería dificultades relacionadas con la focalización, la coherencia y la habilidad para satisfacer objetivos muy demandantes (NC 9). En este sentido, no estamos sugiriendo, sin embargo, que estas ONGNics son inefectivas: entre más demandante es el periodo, más borrosos se vuelven la coherencia y el enfoque.

Proyectos donde limitaciones externas severas impiden la efectividad de sus operaciones (NC 8). Mientras que enumeró alcances claros en términos de legalización de tierras y mayor participación de la mujer en cooperativas de crédito, una evaluación de este proyecto atribuyó las dificultades en alcanzar el fortalecimiento institucional a factores externos dentro del sector agrícola.

El vínculo entre efectividad y disponibilidad de recursos sustanciales: el proyecto NC 12 ha sido capaz de entregar consistentemente apoyo técnico y de otros tipos a familias de pequeños campesinos, gracias al gran volumen de recursos humanos y materiales disponible; en

otras palabras, el gran volumen de recursos aseguró un logro efectivo de resultados.

Nuestra conclusión general es que la mayoría de los proyectos estudiados fueron capaces de producir evidencia cuantitativa y verificable sobre sus resultados en relación con los objetivos esperados. Es probable que algunas de las mayores ONGNics experimenten dificultades periódicas en el monitoreo efectivo del desempeño y puedan estar sobre extendidas en términos de lo que realísticamente pueden alcanzar. Donde hay una ONGN presente en el país –NC 4,5,6– usualmente hay un monitoreo cuidadoso por parte del equipo, el cual asegura que los objetivos se mantengan enfocados. Cuando una ONGN no está representada en el país y cuando una ONGNica es objeto de presiones por parte de múltiples donantes, la situación se vuelve más complicada. Pero, en general, existe un aceptable nivel de resultados efectivos respecto de los propósitos para los cuales fueron entregados los recursos a las ONGNs.

### 4.3 Impacto en el desarrollo

La búsqueda de impacto en el desarrollo se vuelve cada vez más urgente y, aún así, en la mayor parte de la práctica de desarrollo el concepto es elusivo, en razón de sistemas que no estimulan o actualmente impiden su evaluación adecuada. En este sentido, las ONGNs están embarcadas en el mismo barco que la mayor parte de la “comunidad de desarrollo”, donde una demanda agresiva por resultados probados tiene mayor influencia que una búsqueda de impacto inmediato o de largo plazo. Inevitablemente, el “sistema de reporte” total común a la mayoría de los proyectos estudiados insistía sobre esta demanda y podía ser tan dominante que dejaba poco tiempo disponible para un análisis de más largo plazo. Las ONGNs y sus contrapartes ONGNics están atrapadas en un sistema que no diseñaron pero al cual se conforman como condición para recibir el apoyo de NORAD en el primer caso o por parte de la ONGN en el segundo. Aún la evaluación y varios otros estudios que consultamos produjeron poca evidencia de

impacto basada en un monitoreo adecuado. Simplemente, encontramos pocos ejemplos de siquiera un sistema de monitoreo de impacto mínimo, o de monitoreo continuo de proyecto diferentes al detalle de actividades y la cuantificación de resultados.

Pero en el anterior cuadro general de falta de compromiso con la noción de impacto de proyecto, sí encontramos muchos “ruidos” estimulantes y evidencia de impacto inmediato o de largo plazo en varios de los proyectos estudiados (NC 1,6,10,13,14). En estos proyectos encontramos evidencia de intentos por comprometerse con el concepto de impacto, los cuales incluyeron listas de indicadores de impacto y propuestas para estudiar el impacto del proyecto más detalladamente. En muchos casos, sin embargo, no parecían haber sido puestas en práctica, en algunos casos debido a una extensa e inmanejable lista de indicadores. Pero, en balance, existían signos estimulantes de una conciencia creciente sobre la utilidad de medir el impacto e intentos para incorporarlo en el “monitoreo” del proyecto. Más específicamente, muchas de las ONGNics argumentaron justificadamente que existía evidencia clara de que muchos años de trabajo sobre un asunto particular finalmente habían tenido un impacto positivo. Proyectos tales como NC 3,4,6,10 y 12 reportaron la convicción sobre su impacto en áreas tan diversas como los “Derechos de los Niños”, el “aumento de la conciencia social”, “prácticas democráticas más efectivas”, “influencia sobre políticas” y producción agrícola, aun cuando no hayan sido capaces de registrarlas en sus reportes. Esta situación puede confirmarse con varias de las visitas de proyectos, donde observamos situaciones en las que claramente se había pasado del mero resultado hacia el efecto y donde se habían obtenido beneficios sostenidos. Éste fue particularmente el caso de los proyectos de bienestar social. Más específicamente, es bien discernible el impacto del proyecto NC 1:

Por lo tanto, en general existe creciente evidencia de que las ONGNs que reciben apoyo están tratando de alcanzar el concepto de

impacto. Al preguntárseles, casi todas las ONGN y las ONGNics pueden identificar cuáles creen que han sido los 2–3 mayores impactos de su trabajo durante la última década. Aunque, como ya hemos visto, la evidencia está basada en anécdotas y no está probada. Sin embargo, hay muy poca comprensión sobre el asunto del “impacto negativo” o sobre cualquier sugerencia de que las intervenciones puedan haber tenido un impacto adverso sobre alguna de la gente pobre, mientras que podía beneficiar a otra. Esencialmente, la situación general es poco diferente de la atravesada por otras agencias de desarrollo. Hasta la fecha han existido pocos intentos –si es que se ha presentado alguno– por desarrollar la capacidad de las ONGs para monitorear y reportar sobre el impacto. De hecho, la situación es un poco preocupante en el sentido de que varias de las ONGs están empezando a experimentar con el concepto, pero confiesan que tienen muy poca capacidad para adelantar las cosas. Éste ha sido el infortunado caso de NC 12, el cual a pesar de una gran inversión no ha sido capaz de pasar de un enfoque cuantitativo y agregado en el reporte de proyectos y nunca encontró el tiempo –a pesar de sus cuantiosos recursos– de monitorear la situación en el ámbito de la comunidad o de las familias. Es infortunado que, a pesar de estas inversiones masivas, el proyecto se cierre con una información anecdótica sobre el impacto sostenible que haya podido tener.

#### 4.4 Sostenibilidad de las intervenciones de proyecto

Dentro del amplio marco de reportes que caracteriza la relación entre las ONGNs y NORAD, el asunto de la sostenibilidad se presenta en cuatro dimensiones: **institucional, sociocultural, ecológica y financiera**. En primera instancia, pensamos que ésta es una visión comprensible pero muy demandante del concepto, la cual la mayoría de las ONGNics encontrarían difícil de incorporar en sus sistemas de reporte sobre proyectos. Ello puede constituir, por ejemplo, un marco de trabajo razonable para un gran proyecto de desarrollo rural a largo plazo, pero no conforma un

conjunto manejable de variables para las ONGNics que están implementando pequeños proyectos y para múltiples donantes. Por esta razón es que no encontramos mucha discusión sobre el concepto de “sostenibilidad” en ninguna de sus muchas dimensiones dentro de la literatura sobre los proyectos, como tampoco evidencia sustancial de que sea un concepto operativo a nivel de los proyectos. La mayoría de las ONGNs y las ONGNics son conscientes de la importancia de la sostenibilidad –aún cuando no siempre en ese sentido amplio– pero tiene dificultades, comprensiblemente, para convertirlo en un principio operacionalizado de su práctica de desarrollo, así quieran hacerlo.

Durante la evaluación, encontramos una cantidad de evidencia fragmentada relacionada con la conciencia de la importancia crítica de la “sostenibilidad”. También encontramos un número de iniciativas referidas seriamente al asunto pero, más frecuentemente, enfrentamos una atmósfera de resignación sobre la inhabilidad –por razones muy comprensibles– de reconstruir el concepto conscientemente en su trabajo. Algunas de las mayores ONGNs –RB, NCA, y NPA– han tomado la iniciativa de discutir el concepto con sus contrapartes. Estas iniciativas se han implementado en forma de talleres, información específica o apoyo a las contrapartes para asistir a cursos sobre “consecución de recursos” (*fund-raising*) con la orientación de asegurar la sostenibilidad financiera de los proyectos. De hecho, en la mayoría de las discusiones sobre el asunto, la noción de sostenibilidad económica fue la que causó gran preocupación en las ONGNics. Por ejemplo, en el proyecto NC 4 la preocupación era tratar de consolidar la estructura básica de la rehabilitación de la comunidad que ya se había alcanzado o, por lo menos, tratar de asegurar esta infraestructura mínima; para NC 6 el asunto era tratar de convencer a los donantes de que “pensaran en grande”, cambiando su perspectiva de pequeños apoyos anuales y le dieran a la ONG una oportunidad de desarrollar sus recursos. Inevitablemente encontramos ejemplos de diversos grados de dependencia en el apoyo de las ONGNs en varios proyectos ONGNics –NC 4,7,y 8– pero tales situaciones

constituyen, de hecho, una forma de vida para muchas de las ONG pequeñas.

Por otro lado, en términos de la sostenibilidad financiera, en las mayores ONGNics –NC 6,10,y 12– encontramos una mejor comprensión del asunto y, dados sus balances anuales relativamente altos, pudieron crear una masa crítica de recursos que les permitió estar en capacidad de mantener el momentum general de su trabajo. Más específicamente, el gran proyecto NC 12 ha tenido que responder al asunto de la sostenibilidad, dada la decisión de CARE Noruega de retirarse del proyecto. Al respecto, la estrategia del proyecto ha sido enfatizar en sus dos años finales el fortalecimiento de siete estructuras cooperativas locales, las cuales constituirán la base para el desarrollo sostenido de su trabajo en un periodo de siete años. Claramente, la estrategia se basa tanto en la esperanza como en la confianza de que las cooperativas podrán sobrevivir en una región dominada por una agricultura de subsistencia, con un contexto político que no favorece las asociaciones cooperativas y *sin* formas institucionales de apoyo técnico disponibles.

Hay evidencia de que varias de las ONGNics contrapartes están buscando asegurar más efectivamente la sostenibilidad de sus proyectos. Algunas de las ONGs más pequeñas –NC 8, 13– visualizan la sostenibilidad principalmente en términos de recursos humanos y de inversión en capital humano, como medio para asegurar un equipo de recursos humanos nicaragüenses cualificado para contribuir a las iniciativas de desarrollo. En este enfoque, la capacitación y la transferencia de conocimientos se convierten en los ingredientes claves y, dada la naturaleza limitada de los recursos disponibles, constituye una estrategia altamente plausible. Otras ONGNics, como NC 4, están buscando la construcción de redes de voluntarios para involucrar a las comunidades locales más directamente en el mantenimiento de las facilidades locales, como medio para asegurar su sostenibilidad. Aún más, en términos de promover la preocupación por los Derechos

Humanos, NC 2 ha buscado desarrollar rápidamente dentro de la población local una masa crítica de conciencia sobre los Derechos Humanos, como medio para asegurar que el trabajo continúe al cesar la financiación. Otro ejemplo –NC 1– está tratando de ampliar su base financiera a través de contribuciones regulares, pero tal estrategia es altamente vulnerable en una economía pobre en recursos:

Lo que domina el pensamiento actual sobre sostenibilidad en las ONGNs y ONGNics en Nicaragua es sobre todo una mezcla de sostenibilidad financiera y, en menor grado, de sostenibilidad del momentum de desarrollo. Menos conspicua resulta una estrategia que retome el asunto desde una perspectiva organizacional. Al respecto, hemos visto en algunas de las ONGNics una preocupación por la capacitación y transferencia de conocimientos, como medios para fortalecer la base de recursos humanos en sus organizaciones. Otra forma de mirar el asunto de la sostenibilidad en el contexto de las ONGNics, es identificar el grado en que están invirtiendo en el desarrollo organizacional –funcionamiento interno, desempeño en programas y relaciones con otras organizaciones, como base para la construcción de redes y alianzas. Sin embargo, parecería que todavía no se ha consolidado en las ONGNs y ONGNics este enfoque más integrado del concepto de sostenibilidad. El foco central de su atención todavía se centra en uno de los componentes de la sostenibilidad: las bases financieras de sus operaciones. Mientras esta preocupación principal es totalmente comprensible y no queremos criticarla, sentimos que todos los involucrados comprendían que se trata de un enfoque limitado, el cual no considera explícitamente la relación con otros factores de la sostenibilidad: por ejemplo, la capacidad para medir el desempeño del proyecto, comunicar claramente sus éxitos, invertir en alianzas, asegurar la credibilidad y atender constantemente su consolidación interna. Nos damos cuenta que para nosotros es más fácil esquematizar este tipo de enfoque que para la mayoría de las ONGNics ponerlo en práctica. Empero, el

pensamiento y las iniciativas que encontramos sobre el asunto de la sostenibilidad nos dan esperanzas de que las ONGNs podrán apoyar a sus colegas nicaragüenses en la ampliación de sus puntos de vista.

#### 4.5 Promoviendo la posición de la mujer

Durante la década pasada, la práctica de desarrollo se ha esforzado crecientemente por avanzar en una estrategia que trascienda el enfoque mínimo de considerar la mujer como el objetivo de algunos de los supuestos beneficios de los proyectos de desarrollo, y acercarse más a una estrategia con un enfoque más centrado en el **género**. En este sentido, muchas de las mayores ONGNs se están moviendo en la dirección de concebir sus propuestas estratégicas teniendo en cuenta la promoción de una mayor equidad de género en la práctica del desarrollo. No obstante, parecería que actualmente sólo NCA ha publicado un Documento de Política sobre Género (1999), con el propósito de estimular un enfoque de género en su práctica del desarrollo. Comprensiblemente, ésto no se ha materializado aún en la práctica, pero el equipo parece bastante familiarizado con el enfoque de tal Política. Por otro lado, en Nicaragua CARE ha preparado un documento operacional (NC12) para promover una política de género dentro del contexto del proyecto PAS. Aún más, actualmente RB está planeando fortalecer en Nicaragua su enfoque de género en su próximo plan estratégico para el periodo 2002-5. Todo el lenguaje y práctica de RB parecerían haberse sensibilizado sobre desarrollar una mayor conciencia de género en los niños a temprana edad por medio de la educación y el desarrollo curricular, de manera que en el futuro se construya la base para unas relaciones de género más positivas e igualitarias. Por otro lado, dada la comunidad que NCA representa, no parece haber prestado atención a asuntos de género como sí lo ha hecho claramente en otros asuntos o dimensiones de su práctica en desarrollo. NCA ha reconocido abiertamente esta situación a nivel institucional y ha construido un diálogo consistente con sus

contrapartes nicaragüenses sobre el tema, aun cuando principalmente en términos de actividades de capacitación para mujeres o de actividades diseñadas para mejorar sus niveles de vida, más que como un enfoque integrado de género en sus estrategias de desarrollo. Finalmente, parecería que ninguna de las pequeñas ONGNs ha revisado particularmente el asunto de “género” de manera estratégica, aunque son claramente conscientes del concepto y de su importancia en términos de fortalecer la posición de la mujer.

En el ámbito de las ONGNs, debemos ser sensibles al hecho de que aunque muchas de las ONGNs contrapartes reconocen y buscan promover equilibradamente en su práctica de desarrollo y en sus organizaciones el “género”, no pueden concederle la importancia que el asunto merece. Generalmente, a nivel de las contrapartes de las ONGNs encontramos voluntad para involucrarse en la discusión sobre este tópico y franqueza sobre los esfuerzos por asumir una perspectiva más estratégica sobre la perspectiva del género. Al respecto, nuestra evidencia está llena de ejemplos sobre esfuerzos deliberados para dirigir los beneficios de los proyectos a las mujeres (NC 12), por capacitarlas (N C 10), por promover organizaciones de mujeres (NC 1) y también por tratar de alcanzar internamente un mayor equilibrio de género dentro de su propia organización (NC 7, 9). En este último punto, sin embargo, el efecto real pudo ser menor que lo mostrado por unas estadísticas estimulantes en cuanto a aumentar la representación femenina en los escalones más bajos de la administración, pero no a nivel superior. En este sentido, las organizaciones basadas en la Iglesia enfrentan una batalla más difícil, dada la dominación masculina de sus respectivas Iglesias. Mas a pesar de este reconocimiento generalmente positivo de la posición de la mujer, encontramos algunas prácticas que sugirieron que aún hay mucho por hacer. Éstas fueron situaciones en las cuales la gerencia de proyectos se dio cuenta tardíamente de los desequilibrios en términos de hombres y mujeres, emprendiendo acciones remediales (NC 8, 13).

Una mayor sensibilidad y conciencia hacia la perspectiva de género ha entrado claramente a integrar la práctica de desarrollo de la mayor parte de las contrapartes de las ONGNs en Nicaragua, aunque ninguna ha integrado completamente una estrategia de género. Pero es necesario considerar cuánta de la práctica de desarrollo a nivel mundial se guía por tal estrategia. En la promoción de esta estrategia faltan dos ingredientes:

Afirmaciones institucionales más claras sobre una política de género por parte de las ONGNs, traducidas en lineamientos prácticos sobre cómo empezar a desarrollar tal estrategia en el ámbito de los proyectos; la falta de tales planteamientos y guías es muy evidente y refrena un esfuerzo más concertado para promover la perspectiva de género;

Algunas herramientas básicas que puedan permitir al equipo del proyecto monitorear el progreso de promoción de la perspectiva de género, más que herramientas puramente cuantitativas. Actualmente, RB, por ejemplo, desagrega sus estadísticas en términos de niños y niñas, pero no hace mucho más en términos de monitorear sus esfuerzos por promover una mayor conciencia de género en los niños. En este momento, ninguna de las contrapartes de las ONGNs está en posibilidad de monitorear cualquier trabajo que pueda realizar para promover una perspectiva de género, más allá de contar cuántas mujeres están involucradas en los proyectos.

En general, las ONGNs están promoviendo la participación de la mujer en términos de su acceso a beneficios y recursos. Hay menos evidencia de que hayan llegado firmemente a fortalecer la posición de la mujer en relación con el poder y su uso dentro de las comunidades.

#### **4.6 Promoviendo la participación de los stakeholders**

Por este término entendemos el enfoque en la práctica de desarrollo que ha llegado a denominarse “desarrollo participativo”. En otras

palabras, se refiere al estilo de intervención de proyectos que no se basa totalmente en la entrega de “arriba hacia abajo”, sino que busca conscientemente involucrar a la población local en el proceso del proyecto. Un enfoque “participativo” ha llegado a verse como la forma ética y operacionalmente más razonable de implementar el desarrollo de los proyectos.

Dado el enfoque de esta evaluación, *no* invertimos mucho tiempo en cada uno de los proyectos y, por tanto, no estuvimos en capacidad de observar mucha evidencia sobre “procesos participativos”. Sobre la base de visitas cortas, es casi imposible formular juicios confiables en relación con procesos que se supone constituyen la base de las operaciones de un proyecto. Empero, pudimos revisar la documentación y evaluar cualquier documento existente referido al enfoque implementador del proyecto. También planteamos el tema con el equipo de las ONGNs y escuchamos sus explicaciones sobre cómo involucran a la población en el desarrollo del proyecto. Tuvimos, sí, la oportunidad de conversar con la población local y escuchamos de primera mano algunos mecanismos mediante los cuales ella se vuelve participante activa en las actividades del proyecto. El proyecto NC 10 ha producido, por ejemplo, un Manual de Planeación Participativa para su equipo; mientras que hay otros ejemplos de proyectos (NC 3, 7, 12) que han puesto en marcha estructuras locales para facilitar el involucramiento de la gente. Tuvimos la impresión de que la mayoría de las contrapartes de las ONGNs busca tanto como les es posible –en muchas instancias guiadas por la necesidad de involucrar voluntarios locales como medios para asegurar la sostenibilidad del proyecto– promover el involucramiento local efectivo en las actividades del proyecto. No obstante, hubo un número de ejemplos donde sentimos que no se habían filtrado los principios de una práctica participativa de proyectos y éstos eran verticales, incluso con persistencia de actitudes un poco paternalistas. Pero fueron una minoría. En la mayoría de los proyectos hubo sólida evidencia de que el involucramiento de la población local era promovido activamente.

Podemos confirmar un compromiso generalizado con el principio de “desarrollo participativo” y la familiarización con algunos de los métodos y técnicas usados en su promoción. Para varias ONGNs –NCA, NPA, RB, por ejemplo– la “participación” está en el “corazón” de su práctica en proyectos y mucho de su equipo está bastante familiarizado con su lenguaje. En particular, NCA ha sido muy activa en buscar la participación de sus contrapartes en debates alrededor de temas programáticos claves y en desarrollar estrategias para enfrentarlos. Incluso RB ha estado activo en introducir la noción de la participación de los niños en el contexto de las iniciativas de desarrollo:

Tanto las ONGNs como sus contrapartes están sólidamente en sintonía con lo que podríamos llamar desarrollo de “la base hacia arriba” y en uno o dos casos –NC 3, 6, 10– tal vez se encuentran en el límite. Pero, más frecuentemente, el principio parece ser sensato y la práctica altamente dependiente de los actores involucrados, en una visión tan de largo plazo como el proyecto esté en capacidad de tener. Para la mayoría de los proyectos visitados, la participación es esencialmente un medio para la intervención efectiva y la sostenibilidad. La mayoría de los proyectos aún tiene que moverse a la siguiente etapa, en la cual la participación de la comunidad se constituya en un asunto de pertenencia.

#### 4.7 Apoyando la democratización

Los procesos involucrados en apoyar la democratización están claramente vinculados con el asunto de la participación antes mencionado. La participación activa, en su sentido integral, con frecuencia puede constituir un trampolín para involucrarse en movimientos más amplios en favor del cambio social. En 1990 la noción de “democratización” hizo parte del “mantra” de la práctica de desarrollo “correcta”. En efecto, invariablemente es uno de los pilares de la política de ayuda oficial de las agencias bilaterales, incluyendo NORAD. En este sentido, la democratización se convirtió en una de las “condiciones” –condicionalidad– para

recibir ayuda oficial como un medio, gracias al cual, podían vincularse cambios fundamentales a paquetes de asistencia técnica. A nivel oficial, esta democratización fue visualizada más en términos de los procesos electorales y de su apertura hacia fuerzas políticas. Desde los sesentas, muchas ONGs han buscado promover las presiones democráticas para lograr un cambio social radical. Ésta es una estrategia consciente, que ayuda a moldear la naturaleza de las intervenciones de desarrollo y busca construir vínculos y alianzas como medios para fortalecer las bases comunitarias.

Para las mayores ONGNs que han estado trabajando en Nicaragua por más de una década, la “democratización” ha venido a reemplazar la “solidaridad” como una de las fuerzas básicas que guían el trabajo con sus contrapartes nicaragüenses. Con la caída del régimen sandinista en 1990, la tarea devino en defender en Nicaragua los intereses de los pobres, tanto rurales como urbanos, en el marco de la situación creada por los ajustes económicos en los primeros años de la década de los 90s. Al respecto, las ONGNs ajustaron sus propias estrategias y tomaron la determinación de defender los intereses de aquellos que suponían iban a perder con el ascenso al poder del nuevo régimen. Por ejemplo, la estrategia de país de NPA subraya tres prioridades principales: **(a) desarrollo local, (b) fortalecimiento organizacional y (c) promoción y defensa de los derechos humanos**. Aunque otras ONGNs pueden no haber formulado estos objetivos explícitamente, sugeriríamos que en términos generales tienen objetivos de “democratización” en Nicaragua. Por ejemplo, CARE visualiza su proyecto PAS (NC 12) como uno que ayuda a desarrollar la agricultura de subsistencia, pero, igualmente importante, desarrolla estructuras locales que permitirían a familias campesinas que trabajan a niveles de subsistencia volverse más proactivas en la búsqueda de soluciones para sus problemas. Aún más, también se ha enfatizado el rol más crítico de la democratización en el actual proceso de reconciliación en un país que está atravesado por profundas divisiones políticas y sociales. Sin embargo, no parecería

que el concepto de ciudadanía, con su contenido de ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos dentro del marco del Estado nicaragüense, por el momento constituya una urgencia de las ONGNs en Nicaragua. Efectivamente, encontramos escasa evidencia de que las contrapartes de las ONGNs estuvieran facilitando activamente debates y reflexión sobre tales asuntos.

La mayoría de proyectos estudiados tienen fuertes corrientes subterráneas que enfatizan los tres procesos antes descritos de democratización. Al respecto, debemos reconocer que varias de las contrapartes de las ONGNs –CEPAD, CIEETS, *Desafíos* y *Dos Generaciones*– son actores principales en movimientos sociales más amplios en Nicaragua y que el proceso de democratización está implícito –sí bien no siempre explícito– en todo su “ethos” de desarrollo. Son particularmente fuertes las preocupaciones sobre organizaciones locales de desarrollo y sobre el *poder local* y estos dos objetivos parecen correr a todo lo largo de la mayoría de sus acciones. Pero para poder impulsar una mayor democratización desde una perspectiva más clara, debemos anotar que tales procesos se realizan dentro del marco de fuertes tradiciones de gobierno autoritario en las organizaciones populares. Aún así, las ONGNs, como parte de la sociedad civil más amplia, constituyen una fuerza democrática alternativa en el país y parecen estar vigilantes por mantener ese rol.

Al igual que otros procesos cualitativos que hemos examinado arriba, no ha sido posible evaluar acertadamente el progreso –si ésta es la palabra adecuada– en lograr el apoyo de las ONGNs a la democratización en Nicaragua, dada la falta de tiempo pero, más importante aún, la falta de monitoreo. En efecto, ésta es una pregunta casi imposible de responder por la multiplicidad de actores y “stakeholders” involucrados. Empero, podemos confirmar que varias de las ONGNs que reciben apoyo de ONGNs están tratando de promover y defender los derechos e intereses de los pobres en Nicaragua y que existe mucha práctica innovadora y algunos “éxitos”, particularmente

a nivel municipal. El principal indicador de que disponemos es el récord actualizado de las ONGNs involucradas. Éste es un terreno básicamente inexplorado, tanto para las ONGNs como para las ONGNs y sus contrapartes y pocas –aparte tal vez de ONGNs como CIEETS, *Dos Generaciones* y *Desafíos*– parecerían tener la experiencia y los recursos necesarios para empezar a desarrollar un mecanismo efectivo de seguimiento de los procesos de democratización. ONGNs como NCA, NPA y RB podrían tomar el liderazgo al respecto.

#### 4.8 La batalla contra la pobreza

El trabajo de campo de esta evaluación coincidió con el último informe internacional sobre el estado y la naturaleza de la pobreza en Nicaragua. La visión proporcionada por el Programa Mundial de Alimentos reforzó en gran parte lo que es ya un conocimiento común: el 82% de la población vive en estado de pobreza y el 44% con menos de un dólar diario. Nicaragua es el segundo país más pobre del hemisferio, después de Haití. Aún más, nuestra reunión con un grupo de informantes claves sobre el asunto de la pobreza en Nicaragua, así como las estrategias para combatirla, confirmaron la desesperación que sienten los nicaragüenses ante la magnitud del reto de reducir pobreza y ante las poderosas fuerzas que la perpetúan. Es de conocimiento común que tanto el gobierno nicaragüense como los esfuerzos nacionales por mejorar los niveles de vida de la población son, en gran medida, sostenidos por la cooperación internacional. Y a pesar de este influjo masivo de recursos, las estadísticas permanecen desesperantemente invariables en el año 2000. En esta situación, la mayoría de las ONGs internacionales continúan trabajando en los “márgenes”, aliviando los peores excesos de la pobreza en “bolsas” localizadas de la población, pero en algunos casos logrando un impacto más amplio.

Las estrategias de las ONGNs se inscriben dentro del gran objetivo de NORAD de aliviar la pobreza. Al respecto, muchos de los proyectos de desarrollo apoyados por las ONGNs podrían

clasificarse como una respuesta a este objetivo. En un país con una pobreza tan endémica cualquier intervención coherente debería tener *algunos* efectos a corto plazo sobre los niveles de vida de la gente, aunque no afecte fundamentalmente la raíz de las causas de su pobreza. Mientras que en la mayoría del trabajo de las ONGNs en Nicaragua el alivio de la pobreza está implícito, cuando no explícito, parecería que ninguna tiene una estrategia explícita para aliviar la pobreza, y éste es un asunto que probablemente deben enfrentar. Un problema de tales estrategias es que generalmente están planteadas en términos muy gruesos y generalmente aportan poco más que declaraciones de principios sobre el “alivio de la pobreza”, basadas en un número de intervenciones estratégicas generales. En efecto, muchas de las ONGNs tienden a no pensar en su práctica de desarrollo en términos de pobreza, aún cuando existe amplia evidencia de efectos positivos y, en algunos casos, negativos. Únicamente en NCA y CARE encontramos explícitamente evidencia de que su trabajo es enfocado dentro del contexto de aliviar la pobreza. No obstante, el rango de las actuales acciones apoyadas por las ONGNs sugiere que potencialmente alivian la pobreza a través de un número de frentes. Por el lado tangible, la producción agrícola, los esquemas de crédito, el acceso a la tierra y la provisión de servicios básicos, educación y salud, todos ellos potencialmente ayudan al alivio de la pobreza en Nicaragua. Desde el punto de vista más estructural, el apoyo a sus contrapartes nicaragüenses involucradas en movimientos sociales más amplios –derechos de los niños, construcción de organizaciones locales e incidencia en discusiones de política– todos hacen parte de la presión continua que grupos de la sociedad civil ejercen sobre las estructuras y sobre su falta de compromiso político nacional para montar un ataque frontal contra la pobreza. La mayoría de las ONGs y sus contrapartes se dan cuenta de los enormes factores nacionales e internacionales que mantienen la pobreza en Nicaragua y de los problemas reales de institucionalizar un estado de cosas que puede perpetuar la miseria y condenar a generaciones de nicaragüenses a vivir en la pobreza.

***En Nicaragua la pobreza de muchos sostiene el nivel de vida de unos pocos.***

Aunque podríamos argumentar que la mayoría del trabajo de apoyo en desarrollo de las ONGNs en general vale la pena y puede entenderse como una contribución a aliviar la pobreza, hay una clara necesidad de consolidar la comprensión del concepto por parte de las ONGNs y de trabajar más sistemáticamente sobre el análisis que orienta su trabajo. Si el alivio de la pobreza –o mejor aún, la “reducción de la pobreza”– se encuentra en el corazón de las estrategias explícitas en el país, entonces éstas deben ser más consistentes en usar el alivio de la pobreza como un marco contra el cual evaluar el progreso. No queremos ser prescriptivos ni subestimar el sólido trabajo realizado, pero si sugeriríamos a las ONGNs que examinen su trabajo de desarrollo en Nicaragua en relación con el alivio de la pobreza desde varias perspectivas:

El equilibrio entre los beneficios tangibles que pueden aliviar la pobreza y la necesidad de referirse –siempre que sea posible y al nivel adecuado– a algunos de los factores más estructurales que perpetúan la pobreza. Tal equilibrio no siempre será posible, pero las ONGNs deben buscar incorporarlo en todo el trabajo de desarrollo que apoyan. Se trata, en gran medida, de una cuestión de ampliar tanto el análisis como la naturaleza de las intervenciones con elementos que hagan referencia a estos asuntos más amplios, siempre que sea posible.

La clara necesidad de evaluar si una intervención de desarrollo debe ser aliviando la pobreza de los más pobres –un concepto muy difícil en Nicaragua– o, por el contrario, fortaleciendo a aquellos que no están entre los más pobres. Ésta es, por supuesto, una línea divisoria muy estrecha en una situación de pobreza tan endémica. Pero con frecuencia existe la tendencia de “apoyar a los que se puede apoyar” y ésto puede tener consecuencias para los que están en la franja más baja. No estamos sugiriendo que en la actualidad éste sea un problema mayor, pero si sentimos que las ONGNs pueden no estar teniéndolo en cuenta.

¿Que podrían hacer colectivamente las ONGNs que actualmente trabajan en Nicaragua en términos de responder a algunos de los factores externos que agravan la situación de pobreza en Nicaragua? Las ONGNs y sus contrapartes tienen tanto una comprensión detallada como una considerable información sobre la naturaleza y la dinámica de la pobreza en Nicaragua y sobre esta base podrían considerar formas realistas para influir estos factores externos. Tal vez el análisis colectivo y la revisión de las opciones podrían constituir un punto de partida para ver si este asunto es realista.

Tratar de identificar el impacto sobre la pobreza de las ONGNs es operativamente una tarea imposible y aceptamos que la mayor parte, si no todo, el trabajo en proyectos en últimas está dirigido hacia ese objetivo. Pero es importante tratar de explicar los resultados obtenidos dentro de ese marco de trabajo. Comprensiblemente, las ONGNs y sus contrapartes sostendrían que no tienen el tiempo ni los recursos para adelantar esta tarea: y están en lo cierto. La implicación de esto es que, lo mismo que con otras dimensiones del involucramiento de las ONGNs en Nicaragua, ya es hora de reducir la carga sobre los proyectos de sistemas de reporte cuantitativos y repetitivos y otorgar espacio para que estas metas más amplias puedan evaluarse. Existen miles de hombres, mujeres y niños cuyas vidas han sido mejoradas por el apoyo de las ONGNs y sus contrapartes. Sería útil que tales avances puedan monitorearse más adecuadamente, de forma tal que se pueda tener confianza sobre los beneficios que se están alcanzando, comparados con aquellos que inicialmente constituían el foco de atención. Al igual que otras ONGs internacionales, las ONGNs y sus contrapartes buscan continuamente frenar una situación desesperada para que no se empeore: proveen servicios que nadie más puede proveer y tienen esperanzas por un futuro mejor. Muchas aceptan las contradicciones propias de este rol, “no dejar que se reboce la copa”, y pocas contemplan su retiro o dejar que las fuerzas internas y los procesos de cambio social tomen su propio curso. Esa sería una decisión difícil.

#### 4.9 Comentarios finales

Dada la historia de su involucramiento, la calidad de muchas de sus contrapartes y la presencia extendida y sustancial de varias de las ONGs noruegas en Nicaragua, no nos sorprende encontrar, en general, un nivel aceptable de desempeño. Los acuerdos de proyecto anuales, el monitoreo financiero cuidadoso y el experimentado equipo de las ONGNs, se combinan para asegurar un desempeño mínimamente efectivo en el ámbito de los proyectos. Los proyectos estudiados representan, en la mayoría de los casos, una práctica de desarrollo profesional y sólida, que en gran medida trae algunos beneficios inmediatos para quienes se dirige, aunque estamos menos seguros sobre cuánto avanzan en atacar el problema en su raíz. En un país como Nicaragua, tales beneficios inmediatos son seguramente bienvenidos por parte de los pobres, quienes tal vez no se pueden dar el lujo de considerar implicaciones a más largo plazo. De hecho, podría cuestionarse si una perspectiva a más largo plazo es realista, dada la inestabilidad de la sociedad nicaragüense. Las necesidades básicas son apremiantes –y hacia éstas se están dirigiendo los proyectos–, pero las soluciones a largo plazo no deben ser desatendidas completamente. Al respecto, parecería útil encontrar un equilibrio entre las dos consideraciones, pero el énfasis creciente sobre las “necesidades inmediatas” se enfrenta con la pobreza persistente y debilitante.

Aunque esta sólida práctica de proyectos es tanto bienvenida como necesaria, ¿qué futuro trae? ¿Si volviéramos en diez años –asumiendo que no ha habido ningún cataclismo social, pero seguramente sí algunas fluctuaciones en el poder político–, encontraríamos posiblemente una versión extendida de la práctica actual? ¿Cuáles ONGNs están planeando nuevas iniciativas? ¿Quién puede romper el molde de la sensata práctica actual y tomar el riesgo de innovar? En otras palabras, ¿después de 20 o más años, cómo pueden recargar sus baterías las ONGNs colectivamente? Es, por supuesto, más fácil formular estas preguntas que responderlas, pero lo hacemos como un medio para sugerir que puede resultar un ejercicio útil

para un grupo de agencias de desarrollo que actualmente viven de una fuente común de apoyo. En este momento no existe nadie que esté promoviendo ideas nuevas o liderando el examen sobre la práctica actual en las ONGNs en Nicaragua. La embajada noruega no puede hacerlo, NORAD parecería no querer asumir

ese rol; entonces queda a decisión de las instituciones individuales. Dado el hecho de que por encima del 40% de los recursos públicos noruegos en Nicaragua pasa por la vía de las ONGNs, un esfuerzo más concertado y reflejado en la práctica colectiva puede destapar nuevas ideas y energías.

## 5 Dimensiones Críticas de las Actividades de Desarrollo de las ONGs Noruegas en Nicaragua

La mayoría de las ONGNs, estén o no físicamente presentes en el país, probablemente argumentarían que su rol no es solamente el de apoyar proyectos de desarrollo. La mayoría de las ONGNs que actualmente trabajan en Nicaragua afirmarían que tienen un rol más amplio y que están en el país como actores de desarrollo, con el compromiso de apoyar no solamente las iniciativas de desarrollo inmediato sino procesos más amplios de cambio social. En efecto, algunas lo visualizarán como su rol principal, valiéndose de los proyectos de desarrollo como medios para estimular acciones que promuevan cambios más fundamentales. En tal sentido, hemos examinado varios asuntos generales relacionados con este rol general, los cuales estudiamos abajo:

### 5.1 Promoviendo el “partnership”

Las ONGNs parecen haber adoptado un lenguaje de “partnership” para describir la forma en que se relacionan con las ONGNics (ONGs nicaragüenses) que apoyan. *Contraparte* es un término usado muy ampliamente y la mayoría reconoce sus implicaciones generales, aun cuando frecuentemente resulta diferente en la práctica. Para las ONGNs la situación puede volverse fácilmente una pesadilla, debido a que muchas tienen múltiples donantes, representando para todos contrapartes potenciales! De hecho, sentimos cierta resistencia a usar el término, lo cual es comprensible. El “partnership” es un asunto bastante controvertido, el cual los donantes han introducido como un medio para asegurar una relación más igualitaria en la cadena de ayudas y enfatizar asuntos tales como el desarrollo organizacional y la construcción de capacidad, así como la implementación de proyectos. Sin embargo, debemos reconocer que Nicaragua ha tenido, entre todos los países, relaciones de “partnership” sólidas entre las ONGNics y otras ONGs, mucho *antes* de que el término se pusiera de moda.

Como un microcosmo de la cooperación para el desarrollo, las relaciones entre las ONGNs y las ONGNics parecerían cubrir el mayor rango de interpretaciones. ONGNs como las NPA y RB han tenido relaciones prolongadas con muchas ONGNics. Recientemente, NPA ha buscado formalizar ésto en sus Enunciados de Política sobre el “Partnership”; por otro lado, RB carece de mecanismos formales de “partnership” y, de hecho, tiende más bien a usar el término “colaboración”. Fuera de CARE, la cual implementa sus propios proyectos, las demás ONGNs lo hacen en “partnership” con alguna organización nicaragüense, que hace las veces de su contraparte. Solicitamos tanto a las ONGNics como a las ONGNs que caracterizaran sus relaciones de “partnership” en términos de tres alternativas:

- Visión compartida, propósito y enfoque
- Buenas relaciones operacionales
- Relación donante - receptor

Evaluamos las anteriores tres alternativas con la mayoría de las ONGNics y ONGNs. Hubo una fuerte evidencia de que la mayoría de las relaciones habituales de “partnership” se ubicaron claramente en el segundo tipo, mientras otras parecían albergar claros elementos del primer grupo. El hallazgo encorazonador fue que *ninguna* de las dos, ONGNics o ONGNs, sintió que su relación de “partnership” se base enteramente en el dinero.

Por un lado, tanto NPA como RB parecen haber construido relaciones muy sanas con sus contraparte nicaragüense, oyéndose algunos “ruidos” fuertes por ambos lados. En discusiones se mencionaban regularmente los términos más comunes asociados con una relación de “partnership” efectiva: por ejemplo, “respeto mutuo”, confianza, visión común y valores compartidos. Aún más, parecen existir mecanismos para una colaboración efectiva y para la consulta, presentándose pocos desacuerdos importantes o rompimientos en las

relaciones a lo largo de los años. Empero, la vida cotidiana inevitablemente es turbulenta para ambas contrapartes –las cuales buscan mantener contentos a sus donantes respectivos– y, francamente, no hay mucho tiempo para desarrollar una relación estratégica. Parecería que solamente NCA y CIEETS han trascendido el turbulento ritmo de vida del proyecto y buscado formar una relación de “partnership” basada firmemente en valores compartidos y creencias religiosas. En efecto, los esfuerzos de NCA para desarrollar tales iniciativas con estrategias coordinadas de “abogacía” y análisis compartidos con CIEETS han llevado claramente su relación de “partnership” a un nivel más alto que en la mayoría de los casos. De manera similar RB, con su enfoque distintivo en los niños, y NL, con su enfoque en los maestros, están en mejor posición para entender sus relaciones de “partnership”, más allá de lo puramente operacional, avanzando hacia posiciones comunes y acciones coordinadas; y SAIH ha desarrollado una forma de trabajo con URACCAN que estimula el respeto mutuo y una amistad genuina.

Al otro extremo del continuum, algunas relaciones de “partnership” han sido más difíciles de desarrollar. Las relaciones de LAHF con MCN han estado sometidas a un período extenso de tensión que ha conducido a acciones remediales por parte de LAHF, la cual actualmente ha asumido un rol más dominante. La noción de “partnership” de SNV parecería altamente individualista, jugando un rol bastante fuerte. El representante de SNV mencionó tres factores primarios que juegan un rol importante en la construcción de la relación de “partnership” –control, seguimiento y apoyo o acompañamiento (*asesoría*). Éstos fueron expresados por acciones tales como asegurar la claridad de las “reglas” y trabajar con acuerdos formales, entender los límites de cada parte y estar disponible para proveer asesorías. La actitud fue un factor clave adicional, expresado en la construcción del respeto mutuo y en el hecho de estar abierto a la crítica.

En particular, en los pocos años ya transcurridos SNV ha empezado a fortalecer las

relaciones de “partnership”, adoptando un enfoque de más largo plazo hacia su trabajo –permitiendo cosas como el desarrollo organizacional y la construcción de capacidad– en oposición a los proyectos individuales. Finalmente, hay un rompimiento desafortunado en las relaciones entre NCA y CEPAD, que parece haber tocado fondo. La belicosidad ha reemplazado a la amistad y el rompimiento podría ser terminal. Por el momento no parece haber una solución a esta crisis particular.

La mayoría de las contrapartes de las ONGNs tiene un punto de vista relajado sobre la relación y, cuando resulta apropiado, son bastante halagüeñas sobre la forma positiva y de apoyo del comportamiento de sus colegas noruegos. Debido a que la preocupación sobre el “partnership” ha sido planteada primordialmente por las ONGs internacionales, las ONGs nicaragüenses generalmente han reconocido la utilidad del concepto y se han comprometido positivamente con él, esforzándose por que las relaciones con sus colegas noruegos funcionen bien. Para algunos ésto no ha demandado demasiado esfuerzo, ya que la relación se remonta a más de una década y está construida sobre la base de creencias políticas y perspectivas del desarrollo compartidas. Para otros, el “partnership” ha constituido un verdadero reto. Cualquiera que sean sus valores y creencias intrínsecos, las ONGNs en Nicaragua son esencialmente donantes y, por lo tanto, deben buscar minimizar los aspectos negativos de este rol para poderse comprometer efectivamente con sus colegas nicaragüenses en un espíritu de labor común y compartida.

## 5.2 Construcción de capacidad

La construcción de capacidad (CC) es un concepto tan amplio que frecuentemente resulta difícil distinguir su enfoque particular en cualquier serie de intervenciones de desarrollo. Esencialmente, la CC se refiere a acciones que buscan tanto apoyar como ayudar al sostenimiento de procesos de desarrollo y cambio desde una perspectiva intelectual, organizacional, de recursos humanos, material y

financiera. Dentro de este marco general de actividades, podemos identificar acciones que:

- Ayudan a construir organizaciones efectivas y sostenibles en relación con su misión y meta
- Toman una perspectiva más operacional en términos de desarrollar habilidades y conocimientos en diferentes áreas de la práctica del desarrollo: por ejemplo, desarrollo de recursos humanos, monitoreo y evaluación, y planeación financiera.
- Desarrollan una visión estratégica en las organizaciones de desarrollo y, en particular, su habilidad para construir alianzas útiles y redes de trabajo con organizaciones similares.

En últimas, podríamos vincular la noción de CC con la de “empoderamiento” y con la habilidad de una organización de desarrollo para volverse un actor consistente y efectivo en su contexto inmediato y más amplio.

Medido contra este marco general, es difícil ser categórico sobre el trabajo de las ONGNs en Nicaragua durante la pasada década. Esta duda tiene principalmente que ver tanto con la multiplicidad de donantes con los cuales las ONGs se relacionan como también con la falta de estrategias de CC que pudiéramos usar como base para esta evaluación. Ciertamente, hay muchas actividades que contribuyen de manera individual a la capacidad de las ONGs: entrenamiento, talleres, manuales, guías y otras. Para algunas de las ONGNs tales actividades probablemente constituyen el límite de su comprensión del término. Tales actividades son muy bienvenidas y probablemente han hecho su contribución al desarrollo de recursos humanos dentro de las ONGNs, pero sin un proceso más sistemático basado en una evaluación organizacional, podrían no tener el efecto esperado. En efecto, algunas de las ONGNs parecen hacer suposiciones sobre las capacidades de sus contrapartes y seleccionarlas para trabajar con la expectativa de que ya existen las habilidades, los

conocimientos y el apoyo organizacional necesarios.

En las ONGNs más grandes la noción de CC es bastante clara en sus agendas, pero no todas han llegado a entender el fondo de las implicaciones del término. De hecho, ninguna parecería tener una estrategia de CC en términos de un plan de acción claro, aunque RB ha iniciado un Programa de Desarrollo Organizacional. Ciertamente, no encontramos evidencias de que ninguna de estas ONGNs hayan adelantado evaluaciones organizacionales con sus contrapartes como la base para determinar la estrategia apropiada de CC. NCA ha estado muy activa en la búsqueda de promover la CC con sus contrapartes y ha desarrollado una serie de mecanismos que ha aplicado con la mayoría de sus contrapartes. Aunque están orientándose claramente en la dirección correcta, todavía tienen que converger en una estrategia coherente. En efecto, fue interesante encontrar que una de las mayores contrapartes de NCA –CIEETS– experimentó su propio enfoque de CC. La Construcción de Capacidad también debe verse dentro del contexto del colapso continuo de la capacidad del Estado y la necesidad creciente de trabajar con estructuras locales fortalecidas. De allí proviene el énfasis de mucho del trabajo de las ONGNs en el fortalecimiento de las estructuras locales –empoderamiento municipal– como un medio urgente para fortalecer la capacidad a este nivel. Tal propósito está en la base de mucha de la práctica que visitamos y es consistente, aunque hasta la fecha carecemos de evidencia firme sobre los resultados reales de este trabajo.

La falta de estrategias inteligibles y claramente identificables de CC no parecería haber pasado desapercibida para varias de las contrapartes de las ONGNs. Muchas han tenido suficientes experiencias para entender los asuntos relacionados con el desarrollo organizacional y para reconocer que la capacitación y los talleres no constituyen por sí mismos una estrategia de CC. Esencialmente, ninguna de las ONGNs ha hecho un esfuerzo concertado para trabajar con sus contrapartes en términos de su

fortalecimiento organizacional. En muchos casos, la razón puede ser su propia inexperiencia en tal tipo de acciones; pero también la sobrecarga de proyectos deja poco tiempo para las demandas de un programa de desarrollo organizacional. La práctica de los proyectos y los informes todavía constituyen la base de las relaciones de las ONGNs con sus contrapartes y la capacitación y los talleres son vistos como mecanismos para asegurar un desempeño satisfactorio. Al respecto, ninguna de las ONGNs parece haberse alejado de la práctica de proyectos continua de manera sustancial que refleje las necesidades organizacionales de sus contrapartes. El cambio social *no* es sólo una función de las intervenciones de desarrollo. Crucialmente también es un producto de organizaciones competentes, hábiles y bien enfocadas, las cuales puedan conducir efectivamente los procesos en que están involucradas. Ciertamente, las ONGNs parecen haber reconocido este hecho, al paso que la promoción de organizaciones para que representen los intereses de los grupos marginados y excluidos constituye una norma operacional básica. Pero no es solamente un asunto de promoción. Tales organizaciones necesitan apoyo consistente para mantener su nivel de funcionamiento; especialmente algunas de las ONGNs parecen haber llegado al límite en términos de su rango de compromisos.

### 5.3 Sistemas de monitoreo y evaluación

Al evaluar los sistemas y enfoques actuales de las ONGNs y de sus contrapartes para el monitoreo y evaluación (M&E) de sus proyectos, tuvimos la oportunidad de examinar un número sustancial de informes de proyectos y documentos de evaluación, los cuales nos dieron una imagen detallada del estado actual de las situaciones. Nuestra evaluación documental inicial fue confirmada por la cadena de reportes que domina la vida de muchos de los equipos de las ONGNs y sus contrapartes. Como con la mayoría de las ONGs financiadas por la ayuda bilateral, en Nicaragua la relación entre las ONGNs y sus contrapartes se mueve en una cadena que viene desde NORAD-ONGN-

ONGNIC hacia otras organizaciones participantes. Dado que esta cadena es común, hay una notoria similitud en el cronograma, contenido y estilo de los reportes. La excepción es CARE, la cual implementa sus propios proyectos, y una o dos ONGs que han empezado a experimentar particularmente con el uso de indicadores. Toda la cadena es dominada por la relación NORAD-NNGO, la cual se base en acuerdos anuales, demandando por tanto que el ciclo se complete cada 12 meses. Como insumos para estos planes anuales, los proyectos preparan cada seis meses dos informes de progresos, cuatro reportes financieros cada tres meses y un reporte anual de auditoría. Éste es el paquete mínimo, al cual deben añadirse otros a medida que surgen las necesidades. En términos generales, la documentación general del proyecto que debe informar sobre las actividades, el efecto y el posible impacto de los proyectos tiene las siguientes características:

- Falta de equilibrio entre los informes narrativos y analíticos sobre las actividades del proyecto; de hecho, la mayoría de los informes raramente van más allá de reportar las actividades con un enfoque del Marco Lógico
- Son repetitivos en el sentido de que informan sobre las mismas cosas y en la misma forma todas las veces
- Marcos de referencia muy ambiciosos sobre indicadores que raramente son operacionalizados o usados para evaluar el desempeño
- En gran medida, cuantitativos en su contenido

Ciertamente, esta cadena puede asegurar que se informe sobre el flujo normal del proyecto de las ONGNs, las cuales invierten una gran cantidad de tiempo y energía en esta tarea continua e interminable. También es muy importante en términos del sistema actual de reporte, pero cuestionamos si es necesario y, si no, ¿qué podría hacerse?

Investigaciones subsiguientes a nivel de las ONGNs y las contrapartes tendieron a confirmar nuestro análisis sobre la

documentación de los proyectos. No obstante, de manera encorazonadora encontramos proyectos tales como NC9, y 10, los cuales están experimentando activamente con sistemas apropiados y, de hecho, van a la delantera frente a su contraparte ONGN. Ambas están buscando la forma de montar sistemas de PME y claramente tratan de ir más allá de lo cuantitativo y monitorear también algunos de los procesos cualitativos en los cuales están involucradas. Aún más, sospechamos que muchas de las contrapartes han desarrollado enfoques muy útiles de “evaluación participativa”, en el sentido de consultas y discusiones con la gente, a nivel de los proyectos y procesos de diálogo con los grupos con los cuales están trabajando. El resto de la práctica de M&E está esencialmente construida alrededor de este grupo continuo de informes. Para preparar tales informes también existe un conjunto de actividades continuas a las que se hace referencia variablemente, como *seguimiento, asesoría, sondeo de opinión, sistematización y acompañamiento*. Estos términos describen las actividades de los equipos, tanto de las ONGNics como de las ONGNs, y siguen el progreso del proyecto para ofrecer apoyo cuando es necesario y apropiado y tratar de que las múltiples actividades tengan sentido. Al respecto, debe decirse que el propósito básico de estas actividades se orienta hacia las demandas por reportes formuladas a las ONGNs y como formas de asegurar que los objetivos sean cumplidos. Ésto lleva a que un número considerable del equipo siempre esté tratando de recolectar datos y escribir reportes, pareciendo que no hubiera otra alternativa. El sistema de reportes ha reemplazado esencialmente al de monitoreo, los objetivos constituyen el enfoque principal y con frecuencia los indicadores se usan con muy poco sentido común e inadecuadamente. En efecto, es un estado de cosas en el cual actualmente se encuentran muchas de las comunidades de las ONGs y las ONGNs, y sus contrapartes no son la excepción.

Frente a esta situación, las ONGNs parecen bastante indefensas. Pocas han tenido la oportunidad de especializarse en la teoría y la

práctica de M&E. Aún más, los costos del M&E en desarrollo no están incluidos en los presupuestos, sino como actividades externas en momentos prescritos de la vida del proyecto. De hecho, las evaluaciones externas son la norma y mientras muchas constituyen ejercicios útiles para resumir el progreso observable hasta la fecha, pocas son capaces de explorar los parámetros más amplios del cambio social. Básicamente, *no* encontramos sistemas de M&E efectivos ni en las ONGNs ni en sus contrapartes y en la mayoría de los casos no existía un enfoque efectivamente estructurado de monitoreo y evaluación. La situación general se complica, claro está, por el hecho de que muchas de las contrapartes de la ONGNs tienen múltiples donantes, los cuales formulan múltiples demandas. Es una situación de pesadilla, que en general las ONGs internacionales parecen no estar dispuestas a tolerar. El resultado es que las ONGs competentes y sus equipos se encuentran sobrecargadas tratando de llenar las demandas de sus donantes y no tienen tiempo para examinar y comprender los procesos de cambio social a medida que se desarrollan. Las ONGNs están en la misma condición, pero se necesitaría una acción muy radical para tratar de salir de ella.

#### **5.4 Las ONGNs que trabajan con el gobierno**

Históricamente, el apoyo de las ONGNs a Nicaragua se ha construido alrededor de valores y propósitos adelantados por la revolución Sandisista en 1979. La revolución fue el trampolín para que se aumentara el involucramiento de las ONGNs en Nicaragua durante la década de los 80s y ha continuado siendo el corazón de la visión estratégica de la mayoría de las ONGNs hasta la fecha. Sin embargo, debemos señalar la independencia de las ONGNs con respecto a los partidos políticos nicaragüenses. Aún con el cambio de gobierno ocurrido en 1.990, el legado Sandinista todavía es fuerte y ha sido la guía de una actitud en general crítica hacia los gobiernos liberales que la siguieron. Al respecto, las ONGNs no están aisladas, sino que comparten una plataforma

común con la mayoría de la comunidad internacional de ONGs y con el cuerpo central de las instituciones de la sociedad civil emergentes en el país. En efecto, su actitud crítica no ha pasado desapercibida. Desde 1990 los gobiernos liberales de Nicaragua han estado menos cómodos ideológicamente con la comunidad internacional de ONGs en su conjunto y –como hemos visto– han buscado fortalecer un control más estricto por parte del Estado. Parecería, sin embargo, que estos intentos por “controlar” a la comunidad internacional de ONGs han sido más fuertes en el papel que en la práctica. La realidad es que con más de 100 ONGs internacionales apoyando iniciativas de desarrollo en el país y con la muy fuerte dependencia del país con respecto a la cooperación internacional, existe un límite a la cantidad de fuerza que el gobierno nicaragüense puede ejercer en este sentido. A lo largo del país las ONGs internacionales operan tanto a nivel municipal como departamental y, dentro del contexto de la ley expedida por el gobierno, llamada *Ley de municipalidades*, están tratando de promover activamente el control local efectivo y el empoderamiento como un contra equilibrio a las fuerzas centralizadoras del Estado. Durante la pasada década, por lo tanto, el nivel de contacto entre las ONGs internacionales y el gobierno central ha decrecido notoriamente, al paso que los contactos a niveles administrativos más bajos se han convertido en la base de cooperación.

De los proyectos apoyados por las ONGs que estudiamos, era más evidente la relación con el gobierno a diferentes niveles en NC3, 4, 5, 12 y 13. Por otra parte, varias de las contrapartes actuales de las ONGs –tales como *CEPAD*, *CIEETS* y *Dos Generaciones*– son actores principales en asuntos de desarrollo nacional y, en el contexto del constante diálogo que tratan de buscar con el gobierno sobre asuntos críticos, entrarán en continuo contacto con los ministerios y otros cuerpos del gobierno. Éste es un rol de la mayor importancia y, junto a otros, el apoyo de las ONGs brindan a tales ONGs los recursos y la confianza para poder involucrarse con el gobierno central en materias como la política y localización de recursos.

En términos de contacto directo con el gobierno central, solamente RB continúa apoyando proyectos de desarrollo a nivel de ministerio. Al respecto, la colaboración de RB con el gobierno nicaragüense data desde 1987, cuando inició su presencia en el país. En esos tempranos años, una cantidad considerable de los recursos de RB se canalizó a través de los programas de desarrollo del gobierno orientados hacia los niños. Estos fondos fueron considerablemente reducidos hacia finales de los 90s. Actualmente, RB canaliza el 24% de su presupuesto de proyectos a través de organismos mixtos entre ONGs y gobierno a diferentes niveles –por ejemplo *MinFan*, *Procuraduría de Derechos de la Niñez* y *las Comisiones Municipales para los Derechos del Niño*– y cerca del 12% en proyectos de desarrollo mixtos entre ONGs-gobierno. La caída del gobierno Sandinista en 1990 representó problemas particulares para RB, la cual nunca ha sido capaz de establecer con los gobiernos liberales sucesivos la misma armonía ideológica en términos de asuntos sobre la niñez. Empero, ésto *no* ocasionó que RB rechazara la noción de colaborar directamente con los organismos gubernamentales, aunque ahora es mucho más selectiva. Mientras que RB colabora a nivel nacional con *MinFan*, es a nivel municipal donde se realiza mucho del trabajo crítico en relación con los Derechos de la Niñez. Al respecto, el *Código de la Niñez* –promulgado mucho después de ejercer una presión continua– y las *Comisiones de los Derechos del Niño* proveen los dos mayores marcos de trabajo legal dentro de los cuales se desarrolla la mayoría del trabajo de RB. Ambos instrumentos proveen la legitimidad para el trabajo de “lobbying” y “abogacía” por los niños y son los que procuran a ambas organizaciones, tanto de la sociedad civil nicaragüense como de las ONGs internacionales como RB, la autoridad para proseguir con sus objetivos. La estrategia ha tenido sus éxitos y, a pesar de las claras dificultades de trabajar con los organismos gubernamentales, la política actual de RB es mantener su contacto directo con el gobierno y continuar buscando un cambio de política, así como las acciones inmediatas en beneficio de los niños en Nicaragua.

Por otro lado, los proyectos apoyados por las ONGNs estudiados en el Proyecto de Agricultura Sostenible implementado por CARE-Noruega (NC12) ilustran muy vívidamente las mayores dificultades de tratar de promover el desarrollo local a espaldas de las estructuras municipales. En un período de siete años, CARE-N implementó el proyecto en cinco municipios del departamento de Matagalpa. En este proceso se “negoció” con el gobierno nicaragüense a diferentes niveles, aunque en su mayoría a nivel municipal y departamental. Esencialmente, el proyecto estaba buscando establecer la base para la agricultura sostenible dentro de un marco agrícola dominado por pequeños granjeros. En primera instancia, desde 1990 sucesivos gobiernos liberales se han mostrado poco deseosos de apoyar las estructuras cooperativas que fueron la base de la estrategia del proyecto. Aún más, existen unos pocos servicios agrícolas gubernamentales que potencialmente podrían proveer un apoyo continuado. Y, finalmente, la mayoría de los municipios son básicamente pobres en recursos y simplemente no tienen los medios para embarcarse en tal tipo de actividades. Adicionalmente, por supuesto, existe un gran sectarismo en la política municipal, con poca tradición de una política de diálogo político abierto y muy frecuentemente con respuestas tibias para tal tipo de proyectos. Mientras que algunos municipios con formas de pensar similar pueden apoyar públicamente proyectos de desarrollo financiados externamente, pocos tienen los recursos para jugar un papel activo.

Más significativamente, las ONGNs tienen una relación cercana y prolongada con el departamento de Estelí, el cual se ha ganado la reputación de ser un gobierno local efectivo. En efecto, en el proyecto NC3 la autoridad municipal de Estelí ha cofundado el trabajo de promoción de una red juvenil. Estelí fue por un tiempo prolongado la principal base en Nicaragua de RB, cuando se construyeron los fundamentos de esta fuerte relación. Finalmente, debemos anotar las frustraciones del proyecto NC13 al tratar de obtener el apoyo gubernamental para educación de las

poblaciones indígenas de la Costa Atlántica. El gobierno ha sido resistente a transferir recursos y dar control sobre tales asuntos a las Regiones Autónomas y ha habido mucha presión internacional que lo ha obligado a reconocer los derechos legítimos y las necesidades educativas especiales de las poblaciones indígenas del país.

Las relaciones entre los organismos gubernamentales y los proyectos aprobados por las ONGNs no se han desviado de la norma de la mayoría de las ONGs internacionales. Existe clara evidencia de que, donde hay potencial, estos proyectos buscan fortalecer las estructuras del gobierno a nivel municipal. Sin embargo, el potencial de éxito de tales iniciativas parece depender de la orientación política del gobierno local y de los contactos personales. Y aún en situaciones en las que el clima político es favorable, el gobierno local simplemente puede carecer de recursos humanos o financieros para ser una contraparte significativa. Estelí sobresale como una excepción basada en un compromiso ideológico muy fuerte, mientras las ONGNs como CARE-N pueden distribuir recursos sustanciales a nivel municipal y generar algún involucramiento del gobierno local. Pero *no* existe una alianza sólida entre las ONGNs y el gobierno de Nicaragua. Por el contrario, el actual gobierno liberal tiene poca simpatía por la comunidad internacional de ONGs. En respuesta, las contrapartes de las ONGNs parecen aprovecharse de las oportunidades para fortalecer las fuerzas de los gobiernos municipales.

## 5.5 Trabajando con la sociedad civil

Dado que la mayoría del Apoyo del Público Noruego canalizado a través de las ONGNs es usado para fortalecer tanto la comunidad nicaragüense de ONGs como sus actividades de desarrollo, podemos concluir que en términos generales las ONGNs buscan trabajar constructivamente con la Sociedad Civil nicaragüense. A pesar de los avances y energías de los pasados cuatro o cinco años, la sociedad civil en Nicaragua todavía es, de manera comprensible, bastante débil y fragmentada. No obstante, recientemente, la tragedia del

Huracán Mitch dio un impulso inesperado a un involucramiento más efectivo de la sociedad civil en el debate político nacional. El establecimiento tanto de la *Coordinadora civil* como del *Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES)* como instrumentos para una mayor participación de la sociedad civil en la formulación de políticas nacionales, han constituido esfuerzos apoyados deliberadamente por los donantes para romper el férreo control del gobierno central sobre la sociedad nicaragüense. Pero éstas son innovaciones muy recientes y ocurren en una atmósfera que es fundamentalmente antagónica a tal tipo de participación. Empero, los donantes internacionales en Nicaragua están buscando imponer una agenda de reforma institucional que permita superar los excesos de un poder estatal sin control, la falta de “accountability”, el patrocinio y las débiles instituciones públicas. Dentro esta estrategia, constituye un objetivo explícito “empoderar” a la sociedad civil con el conocimiento y las habilidades para que pueda convertirse en interlocutor central y responsable del desarrollo de las instituciones nicaragüenses. La propuesta de trabajo es que en Nicaragua la “participación” de la sociedad civil sea un ingrediente clave en los procesos de transición hacia nuevas instituciones. Hasta la fecha esta participación ha sido bastante limitada, fuertemente controvertida y sus resultados no están asegurados.

Dentro del anterior contexto, encontramos que existe amplia, si no sustancial, evidencia de que las ONGNs son conscientes de los procesos críticos que se están desarrollando frente a ellas y que están buscando ofrecer su apoyo donde pueden. También hemos descrito anteriormente el desempeño de las ONGNs en términos de promover procesos claves, como la “participación”, el “desarrollo organizacional” y la “construcción de capacidad”, verificándose hasta la fecha algunos logros útiles. Más específicamente, en Nicaragua la mayoría de las ONGNs involucradas en este estudio eran interlocutores de los desarrollos de la sociedad civil y los apoyaban en diferentes grados. Básicamente el apoyo de las ONGNs se da a **dos niveles:**

A nivel de intervenciones de desarrollo, dentro del contexto del fortalecimiento comunitario municipal y la promoción de prácticas participativas y transparentes de proyectos. Los proyectos estudiados reflejan tanto la profundidad del involucramiento de las ONGNs en desarrollo a estos niveles, como la importancia que otorgan a la existencia y fortalecimiento de estructuras locales que sirvan de base para una participación más amplia. Tales procesos son, por lo tanto, altamente cualitativos, no siendo fáciles evaluarlos en visitas cortas. Las ONGNs y sus contrapartes también son actualmente débiles en sus habilidades para monitorear e interpretar estos procesos de participación comunitaria. La mayoría de la gente con la que hablamos a nivel de los proyectos, fue elocuente sobre la importancia de estos procesos cualitativos, pero les fue más difícil explicar los resultados en términos de logros observados. Sin embargo, no tenemos duda de que el trabajo de CARE-N, RB, NPA, NL y SAIH y sus contrapartes ha contribuido positivamente al fortalecimiento de la sociedad civil nicaragüense, aunque todavía existan signos de interrogación sobre la sostenibilidad de tales iniciativas. Todo el proceso de “fortalecimiento” de las estructuras de la sociedad civil a nivel local es extremadamente frágil en Nicaragua, pero constituye un trabajo que debe hacerse.

A nivel nacional, en términos del involucramiento de la sociedad civil en las estructuras de diálogo nacional que los donantes en particular están buscando fortalecer en Nicaragua. Comprensiblemente, las ONGNs son menos prominentes en este nivel. No obstante, su apoyo –junto con el de otras ONGs internacionales– a un número de sus contrapartes ONGNics es valorado e importante, frente a una clara oposición liberal a abrir las puertas del gobierno hacia la participación de la sociedad civil. ONGNics como CIEETS, CEPAD, ANDEN y Dos Generaciones y el sindicato agrícola UNAG todos forman parte de una sociedad civil más amplia, la cual continúa buscando mayor pluralismo en la política nicaragüense, así como un debate nacional más transparente. Estas

ONGNs reconocen claramente la importancia de apoyar un desarrollo institucional más amplio y asumimos que continuarán haciéndolo, a medida que ajusten sus estrategias en las intervenciones de desarrollo en el país.

La mayoría de ONGNs y ONGNs con quienes hablamos reconocen la naturaleza crítica de los procesos que apoyan, pero también su vulnerabilidad en un contexto histórico dentro del cual el poder ha sido un regalo de sucesivos gobiernos liberales o conservadores y el pluralismo *no* ha sido la norma. Actualmente, muchos de los ímpetus del involucramiento de la sociedad civil, en términos de recursos, son apoyados e impulsados por donantes. El reto es cómo alterar este equilibrio –sí es posible– de forma que las instituciones nicaragüenses puedan asumir plenamente su pertenencia. Realistamente, ésto tomará mucho tiempo. La comunidad de ONGNs que actualmente constituye la columna vertebral de la sociedad civil todavía es bastante inestable, dependiente del apoyo externo y tiene problemas de “acauntabilidad”<sup>1</sup>. El escenario es completamente impredecible y potencialmente hostil y uno debe admirar los esfuerzos de las personas e instituciones nicaragüenses que están tratando de crear cambios estructurales que puedan ofrecer alguna esperanza para una vida más segura.

## 5.6 Las ONGNs y la comunidad de desarrollo más amplia en Nicaragua

Como parte del estudio, establecimos contacto con representantes de otras agencias internacionales en Nicaragua, tanto ONGs como Agencias de Ayuda Bilateral. El propósito era aprender acerca de las estrategias y enfoques para apoyar iniciativas de desarrollo en el país, contra las cuales pudiéramos evaluar el desempeño de las ONGNs. No profundizamos este análisis; fue más una cuestión de mirar uno o dos perfiles alternativos y el comparativo apoyo de las ONGNs. Sin embargo, quedamos un poco frustrados en

nuestros esfuerzos, debido a que una reunión planeada con varias ONGs internacionales coincidió con una reunión extraordinaria de la Unidad de Coordinación de las ONGs Internacionales en Nicaragua, la cual había sido llamada en respuesta a un conflicto entre el gobierno y una ONG suiza. Aún más, resultó muy difícil establecer contacto con una amplia sección de Donantes Bilaterales en el país. Con ésto en mente, por lo tanto, ofrecemos algunos comentarios breves que añaden una dimensión más al estudio, sin estar realmente muy autorizados.

Dado que desafortunadamente el Estado nicaragüense y su economía son en gran medida dependientes del apoyo externo, hay una presencia de donantes internacionales siempre creciente en Nicaragua que amenaza con convertirse en un “Estado dentro del Estado”. En términos de las Agencias Bilaterales de Ayuda, hay una coherencia de puntos de vista, en gran medida construida alrededor de los esfuerzos posteriores al Mitch, pero también en lo que parecería como una plataforma común de los donantes con respecto a la reforma del Estado nicaragüense. Al respecto, la mayoría de las Agencias Bilaterales de Ayuda y sus respectivas comunidades de ONGs están de acuerdo sobre los objetivos y propósitos generales de sus intervenciones, y éste es el caso en Noruega. También hay una perspectiva compartida en términos del “control” que el gobierno nicaragüense busca mantener sobre la comunidad internacional de ONGs y de sospechas sobre el nivel de corrupción en las estructuras administrativas del Estado. Ciertamente, existe un lenguaje común entre la comunidad de ONGs, que es compartido por las ONGNs. Ésto involucra preocupaciones sobre la “accountability”, crear una mentalidad de dependencia, una aparente inhabilidad para lograr impacto sobre la pobreza, así como sobre una crítica necesidad de proveer una fuerza de “empoderamiento a la sociedad civil”, que actúe contra un Estado ineficiente y corrupto.

1) Accountability significa responsabilidad con el grupo social ante el cual se debe responder en los temas pertinentes

El involucramiento de las ONGNs en Nicaragua está en línea con una fuerte tradición nórdica de solidaridad y apoyo popular al pueblo nicaragüense y, desde 1979–1990, al gobierno Sandinista. Al respecto, las ONGNs y sus contrapartes nórdicas se han ganado una reputación en el país por su compromiso ideológico, su enfoque equilibrado hacia las iniciativas de desarrollo entre las acciones de proyecto y el apoyo político, y su habilidad para construir muy buenas relaciones de trabajo con sus colegas nicaragüenses. Es una fuerza histórica de esta solidaridad pueblo a pueblo, que marca la presencia nórdica en Nicaragua y que fue muy notoria en las discusiones tanto con las ONGNics como con otras ONGs. Otras ONGs internacionales tienen una presencia más discreta y localizada geográficamente o se concentran en apoyar proyectos específicos. Algunas evaden claramente el contexto nacional y prefieren concentrar sus energías en ayudar a desarrollar áreas, sectores o grupos particulares. Pero en gran medida las ONGNs asumen una “visión nacional” de los asuntos de desarrollo en Nicaragua y *no* consideran sus intervenciones de proyectos como el único propósito de su presencia. La mayoría de las ONGNs visitadas durante este estudio, trataron de alcanzar algún tipo de equilibrio en su apoyo al desarrollo y de visualizar sus acciones desde la perspectiva más amplia del cambio social y no solamente como resultados de proyectos.

### 5.7 El buen uso de los fondos públicos

Los fondos públicos demandan una confiabilidad (“*accountability*”) financiera y esto está en las mentes de los equipos de las ONGNs. Sin embargo, en un país lleno de asistencia para el desarrollo y en el cual el mal uso de los fondos públicos se sospecha aún a los niveles más altos, es notoriamente difícil mantener seguridad sobre los fondos, los cuales con frecuencia pasan a través de diferentes canales antes de llegar a su destino final (de desarrollo). En medio de la pobreza de la vasta mayoría de nicaragüenses, el apoyo masivo de fondos externos que está disponible en el país representa el mayor reto en términos de su uso apropiado. La “*acauntabilidad*” financiera es un

asunto que demanda cuidadosa atención, en la cual los donantes están usando diferentes métodos de control financiero para asegurar su uso apropiado. Aunque existe poca evidencia autorizada sobre la naturaleza o extensión del mal uso de los fondos de desarrollo, generalmente se cree que se encuentra bastante extendido a los más altos niveles del gobierno y que también prevalece a nivel de las ONGs y de la ayuda bilateral. De hecho, algunos argumentarían que el gobierno nicaragüense y su burocracia se caracterizan en gran medida por el mal uso de los fondos y son responsables por prácticas financieras corruptas que han dado al país una reputación muy pobre frente a la comunidad internacional.

Dada la extensión y el nivel de su involucramiento, no es de sorprender que durante los últimos 15 años las ONGNs en Nicaragua también hayan tenido que enfrentar hasta un punto limitado problemas de manejo financiero en un pequeño número de sus proyectos. Aunque encontramos a las ONGNs abiertas y francas acerca de estas situaciones, debemos enfocar todo el asunto en perspectiva. De las ocho ONGNs que conjuntamente han sido responsables por un número mayor a cien proyectos y por el 80% del total de la ayuda bilateral vía ONGNs solo durante el período 94–99, encontramos *dos* ejemplos relativamente serios de mal uso de los fondos públicos noruegos por parte de las ONGNics. De éstos dos casos, uno parece haber sido bastante serio y constituye un caso de fraude *prima facie*. En este caso también tuvimos serias preocupaciones sobre el proyecto mismo y estamos bastante sorprendidos de que NORAD hubiera estado de acuerdo en secundar una donación de cuatro años sin una evaluación cuidadosa de la primera fase. El otro caso, involucró un serio mal manejo financiero pero no constituyó fraude, aunque fue bastante irregular. En ambos casos las ONGNs involucradas tomaron las acciones remediales necesarias.

Durante nuestras discusiones con otras ONGNs, fue evidente que otros dos casos tuvieron dificultades menores en el manejo

financiero de los proyectos que estaban apoyando, pero ninguno de estos dos incidentes involucró sumas de dinero importantes y fueron en gran medida indetectables. Mas en los dos casos las ONGNs tenían razones para preocuparse sobre los dos proyectos involucrados.

De manera similar a otras ONGs internacionales, las ONGNs en Nicaragua implementaron un sistema estricto de control financiero que es básicamente sensato y que demanda cuentas trimestrales y también una auditoria anual. En una mayoría bastante notoria de casos, este sistema asegura que los fondos públicos noruegos se usen esencialmente para el propósito para el que fueron donados. Comprensiblemente, el rigor del sistema es aplicado más fácilmente cuando la ONGN reside en el país. Al respecto, cada uno de los casos referidos involucró ONGNs que no estaban representadas en Nicaragua o que no lo estaban al momento del mal manejo. Será imposible montar un sistema de manejo financiero completamente inmune al abuso externo, a menos que sea tan severo que impida el trabajo normal de desarrollo. Las ONGNs parecen extremadamente conscientes de la importancia de asegurar un manejo financiero sensato de los fondos que suministran a sus Contrapartes nicaragüenses y de que éstas traten de asegurar su uso apropiado. Sin embargo, debemos entender el contexto extremadamente impredecible dentro del cual éstas operan y reconocer que probablemente es imposible precaverse totalmente contra su mal uso.

## 5.8 Comentarios finales

Conjuntamente con las variables del proyecto evaluadas en el capítulo cuatro, las dimensiones

adicionales antes señaladas ayudan a completar la imagen del desarrollo contemporáneo de las ONGNs en Nicaragua. Proveen una positiva imagen general, aunque con algunas áreas claras en donde podría fortalecerse el desempeño. La práctica de desarrollo *no* es una ciencia ni solamente una cuestión de insumos técnicos. Al respecto, es difícil ser crítico sobre la práctica sólida del desarrollo, a no ser que se trate de casos de clara y obvia incompetencia o de uso inapropiado. Fuera de un ejemplo muy debatible, no encontramos ejemplos de prácticas pobre en los proyectos, aunque hubo un caso en el cual nosotros y la ONGN sentimos que la práctica tal vez había sido guiada erradamente. En general, sin embargo, no pudimos obtener una imagen clara que nos llevara más allá de los logros y los resultados inmediatos ni pudimos verificar concluyentemente algunos de los objetivos colectivos más amplios de las ONGNs. Esto se debe a lo que consideramos sistemas de M&E inadecuados y a las demandas cuantitativas en los informes de proyectos.

Si consideramos tres niveles en los cuales operan las ONGNs –(a) intervenciones de proyectos, (b) apoyo institucional y organizacional a las ONGNs y (c) fortalecimiento de la sociedad civil nicaragüense– podríamos argumentar que tal vez es en el segundo nivel de actividad (b) donde existe la necesidad de reflexión y de acción. Las ONGNs son fuertes en apoyar los proyectos de desarrollo y también las actividades de sus contrapartes a escala amplia y nacional. Aparentemente, empero, son menos conscientes de las áreas críticas del desarrollo organizacional e institucional como apoyos fundamentales para que surja una sociedad civil nicaragüense fuerte, vibrante y organizada. Esta dimensión mayor de su trabajo debe ser reevaluada.

## 6 Análisis y Conclusiones

### 6.1 Introducción

Mientras que los TR (Términos de Referencia) para esta evaluación se han enfocado en gran medida hacia aspectos operacionales sobre el desempeño de las ONGNs en Nicaragua, inevitablemente tales pesquisas involucran asuntos más amplios sobre las ONGs como actores de desarrollo. La situación de las ONGNs en Nicaragua es un microcosmos que refleja un número de debates más amplios sobre las ONGs. Ésto incluye, por ejemplo, la distinción entre la legitimidad pública y cívica de las acciones de las ONGs y la “autonomía” y “autoridad moral”, las cuales pueden estar comprometidas por una mayor dependencia en las billeteras públicas. Existe evidencia de que muchas de las políticas de las ONGs, sus procedimientos y sus prácticas se han “estandarizado” dentro de marcos públicos. También es crítica la evidencia de un rol creciente de las ONGs contratistas de fondos públicos y de las consecuencias a largo plazo de esta dependencia. Aún más, debemos anotar una semejanza del discurso que se construye alrededor del “partnership”, la “construcción de capacidad” y la “sostenibilidad” y que tiene tanto la presunción de valores universales –partnership– como también sugiere estrategias de éxito a largo plazo. Asimismo, las ONGNs en Nicaragua provocan un debate alrededor de la distinción entre “necesidades” y “derechos” como enfoques a las intervenciones y el rol de las ONGs en tal escenario. Éstos y otros asuntos inevitablemente pasaron por nuestras mentes durante el ejercicio. Algunos de estos asuntos fueron tocados en la revisión denominada *ONGs como un Canal en la Ayuda Internacional* (Tvedt, 1997).

En términos de la entrega de insumos apropiados, mejorías visibles en las vidas de aquellos a quien se esperaba beneficiar e informes sobre actividades de proyectos, el balance de esta evaluación sobre el apoyo público noruego y las ONGs noruegas que

trabajaron en Nicaragua entre 1994–1999 en general constituye un balance positivo. Ciertamente, encontramos muy poca evidencia sustancial sobre el uso de los fondos públicos por parte de las ONGs noruegas que pudiera causar alguna preocupación acerca de su desempeño pasado o futuro. En general, encontramos niveles aceptables de desempeño, en gran medida relacionados con la entrega de beneficios específicos a la población objetivo y también con el logro de objetivos de desarrollo. Al mantener los sistemas y procedimientos que gobiernan las diferentes formas de acuerdos que pueden tener las ONGNs con la DCS de NORAD, la mayoría de ONGNs en Nicaragua han reportado adecuadamente sus actividades sobre una base anual. Aún más, hay evidencia de que muchas de las ONGNs no limitan su involucramiento sólo al proyecto específico apoyado financieramente, sino que también buscan ver su trabajo dentro del contexto más amplio de la sociedad civil y del desarrollo en Nicaragua. El trabajo de las ONGNs parece ser generalmente apreciado y en un número de casos altamente respetado. La comunidad de ONGNs en Nicaragua –tanto aquellas que son residentes como las que realizan visitas regulares– ocupa una posición favorable frente a la de otros países y se aprecia su contribución al desarrollo del país durante los últimos 20 años. Esencialmente, todo el Sistema de Apoyo Público Noruego a través de las ONGNs a Nicaragua está trabajando suficientemente bien y en general los fondos son bien manejados y usados competentemente, sin desconocer los comentarios de la evaluación de 1998 sobre la ayuda bilateral noruega. Por lo tanto, ¿qué necesita cambiar en Nicaragua y de qué manera podría mejorarse o fortalecerse la forma de trabajo actual de las ONGNs? Al formular nuestras conclusiones reconocemos que varios de los asuntos pueden referirse a la estructura general del Apoyo Público Noruego a las ONGNs y no simplemente a las ONGNs que actualmente trabajan en Nicaragua.

## 6.2 El contexto cambiante de las ONGNs que trabajan en Nicaragua

Parecería que todo el asunto de la ayuda bilateral noruega a Nicaragua está en discusión. También somos conscientes de que actualmente están preparándose nuevas orientaciones sobre la asistencia de NORAD a las ONGNs y de que asimismo se está realizando la reorganización interna de la gerencia de este tipo de asistencia. En tal situación, el asunto más crítico e incierto parece ser la reevaluación actual de la ayuda bilateral noruega a Nicaragua. Aunque no disponemos de ninguna evidencia autorizada, parece que el gobierno noruego actualmente está revisando la cooperación Estado a Estado entre los dos países para los próximos años. Cualquiera que sea el resultado final de esta revisión, deberemos reflexionar sobre sus posibles repercusiones para el trabajo de las ONGs noruegas que laboran en el país.

A corto plazo, las ONGs noruegas parecen prácticamente inmunes a cualquier decisión que se tome sobre la revisión Estado a Estado. Las ONGs noruegas en Nicaragua han operado en su mayor parte de manera completamente desligada de la colaboración Estado a Estado. Hablando estrictamente, por lo tanto, no hay razón para que sean afectadas por decisiones que se adopten durante la revisión sobre el Apoyo Público Noruego a Nicaragua. En efecto, podría ser que a corto plazo el apoyo de las ONGNs a Nicaragua se aumente, con el fin de asegurar una “transición suave” frente a cualquier cambio en las estrategias. Nos sentimos confiados en que el *músculo político del lobby* de solidaridad noruego con Nicaragua probablemente prevendrá cualquier erosión de la posición de las ONGNs en el país. Se podrían dar argumentos sólidos para sustentar que la presente situación en Nicaragua hace que ahora sea más importante que nunca que las fuerzas progresivas en el país reciban apoyo a través de las ONGNs. Las ONGNs se han convertido en apoyos claves para algunos de los mayores actores de la sociedad civil en Nicaragua y es inconcebible que este apoyo pueda retirarse abruptamente. Empero, *no* estamos sugiriendo ningún aumento sustancial de la ayuda bilateral

a través de las ONGNs. Mientras no tengamos una evidencia precisa, sentimos que el apoyo público noruego en Nicaragua a través de las ONGNs probablemente ha alcanzado su límite superior y que existe una capacidad futura limitada para absorciones sustanciales eficientes de recursos adicionales.

Finalmente, debemos anotar que durante el 2001 en Nicaragua se celebrarán las elecciones presidenciales, con todas las inevitables incertidumbres que un cambio político puede traer. Es de conocimiento común que, aunque la mayoría no son abiertamente políticas, muchas de las ONGNs sí simpatizan con el partido Sandinista y sus valores originales. Las elecciones están muy cercanas y existe la posibilidad de que los Sandinistas retornen al poder. Si tal cosa ocurre, tendría importantes consecuencias para las ONGNs en Nicaragua y será crítico mantener un equilibrio entre el deseo de proveer apoyo y la habilidad para entregar tal apoyo efectivamente. Más aún, la próxima elección podría tener importantes consecuencias para las ONGs nicaragüenses en particular y para la sociedad civil en general. Tanto el gobierno noruego como las ONGNs apoyan iniciativas que fortalezcan una democracia más pluralista en Nicaragua, dotándola con “accountability” y acciones significativas que puedan atacar la endémica pobreza del país. Por esta razón, muchas de las ONGNs sienten que la elección podría ser el evento más crítico desde 1979, pudiendo tener un impacto muy profundo, positivo o negativo, sobre los procesos que los donantes han estado impulsando en relación con el pluralismo y el buen gobierno.

## 6.3 La estructura y manejo del apoyo de las ONGNs en Nicaragua

(a) El tipo y nivel actual del involucramiento de las ONGNs en Nicaragua aseguran pluralidad y amplio apoyo, así como la incorporación de muchos de los sectores de la sociedad noruega. La falta de foco concomitante probablemente implica que por ejemplo la eficiencia, la efectividad y el impacto del Apoyo Público Noruego sean menores del que tendrían si las

actividades de las ONGNs estuvieran menos dispersas y más enfocadas alrededor de una serie de temáticas comunes. Sin embargo, el Departamento de la Sociedad Civil no tiene la capacidad de proveer un apoyo técnico efectivo al gran número y la amplia gama de proyectos de las ONGs que están actualmente siendo apoyadas en países como Nicaragua ni tampoco demandan mayor coherencia de enfoque. Crecientemente, se reconoce que la promoción del desarrollo socioeconómico efectivo y del cambio requieren una buena mezcla de conocimientos, enfoques, capacidad y experiencia. Ésto constituye un llamado para que se concentren las estrategias, esfuerzos y recursos en cualquier contexto. No obstante, la falta de coordinación –y aún la falta de información adecuada sobre quién hace qué– significa que no se están alcanzando las posibilidades de sinergia entre las actividades de las ONGNs en Nicaragua. Nos referimos a la coordinación dentro del sector de las ONGNs en Nicaragua y *no* a la coordinación entre las ONGNs y cualquier programa oficial bilateral.

Esto, claro está, es un asunto delicado y no nos gustaría minar la autonomía individual de las ONGNs. No obstante, nos sentimos impactados por una muy notoria falta de “cooperación” entre las ONGNs en Nicaragua y –a pesar de recibir fondos de una misma fuente– la completa falta de contacto entre ellas, a excepción de las reuniones periódicas de coordinación citadas por la Embajada. En general, encontramos que las ONGNs comprensiblemente visualizan este asunto de la “coordinación” en el sentido de que tiene un potencial que podría debilitar su autonomía e independencia para la acción. Las ONGNs claramente hacen la equivalencia entre “coordinación” y *control* y el peligro de que su relación se incline demasiado en dirección a NORAD. Tal vez no sea una cuestión de “control” y sí en cambio mucho más una cuestión de tratar de extraer el máximo impacto no solamente del trabajo individual de las ONGNs sino también del apoyo colectivo del sector ONGN en Nicaragua. Debido a que muchas de las ONGNs en Nicaragua trabajan sobre temas comunes en las mismas áreas geográficas, la noción de coordinación es

razonable. Constituiría un reto para las ONGNs pero uno que consideramos se inscribe dentro de los intereses por maximizar su impacto en Nicaragua.

¿O la “coordinación” entre las ONGNs en Nicaragua es un asunto a considerar o no lo es! La posición de NORAD al respecto –como la agencia de gerencia– necesita ser más clara. *Si* se considera que se pueden obtener beneficios claros y positivos de una mayor coordinación entre las ONGNs en Nicaragua, ¿por qué no se ha actuado en este sentido? Se podría argumentar que la falta de coordinación actualmente existente dentro del sector de las ONGNs en Nicaragua no es la mejor forma de asegurar el retorno máximo del 43% de la ayuda bilateral –si eso es lo que se considera importante. También es necesario encontrar un equilibrio entre la eficiencia pública y la autonomía de las ONGNs, y a este respecto sólo es justo que MFA o NORAD sean quienes tomen las directrices sobre los asuntos.

(b) Es claro que hasta la fecha se ha concedido poca consideración seria a examinar las formas en las cuales puede alcanzarse un mayor “*valor agregado*” en términos del apoyo público noruego general en Nicaragua. De hecho, nos sentimos impactados por la falta de iniciativas al respecto. Esencialmente, hay **dos programas** que reciben el apoyo público noruego en Nicaragua –el Programa Bilateral Estado a Estado y el de las ONGNs– y parecería que operaran en dos mundos completamente diferentes. En tales circunstancias, es razonable asumir un mínimo de relación de coordinación/cooperación/relación entre ambos. Pero éste no es el caso en Nicaragua. En efecto, encontramos una situación casi opuesta en el sentido de que ambos lados parecen haber acordado no conceder ningún vigor al asunto. Si esa es la posición oficial, entonces nuestros comentarios son irrelevantes. En efecto, tal vez sería el camino más sabio, dadas las dificultades intrínsecas en la coordinación de programas que provienen de direcciones tan diferentes. Sin embargo, en nuestros Términos de Referencia se sugiere que hay una preocupación por este estado de cosas.

No estamos tratando de sugerir que las ONGNs en Nicaragua sencillamente se vuelvan subcontratistas de NORAD. Por el contrario, sentimos que debe realizarse un esfuerzo más concertado por examinar los caminos mediante los cuales las ricas experiencias de las ONGNs en Nicaragua puedan estar disponibles –cuando sea apropiado– para nutrir el programa de ayuda bilateral. Pero mientras que puede haber cierta *coincidencia* de los programas y enfoques de las ONGNs en Nicaragua, *no* hay una estrategia común en términos de asuntos prioritarios o concentración geográfica. El resultado es un calidoscopio de estrategias, prioridades, superposiciones y enfoques que hace muy difícil retroalimentar un componente con otro en el programa de ayuda bilateral. Cualquier programa de desarrollo necesita mantenerse informado y consiente sobre los cambios y las nuevas iniciativas y compartir los conocimientos sólo puede ser benéfico. Este compartir podría basarse, por ejemplo, en áreas temáticas, prioridades geográficas de desarrollo o asuntos estratégicos emergentes relacionados con el desarrollo en Nicaragua. En este momento, nadie parece tener un punto de vista informado sobre el potencial que puede obtenerse de este “compartir” entre los diferentes actores involucrados en el Apoyo Público Noruego a Nicaragua –Estado a Estado o entre las ONGNs– y sentimos que debe explorarse con cierta energía. La situación actual de rechazo benigno puede estar soslayando algunas iniciativas potencialmente muy interesantes.

Un área en la cual las ONGNs podrían ser potencialmente más activas en Nicaragua es la formulación de una Política de Ayuda Bilateral Noruega al país. Sin embargo, parecería que las ONGNs *no* tienen un rol mayor en este ejercicio. En efecto, se está preparando un documento sobre estrategia de país para Nicaragua pero las ONGNs, aun siendo responsables por una parte considerable de la ayuda bilateral, *no* parecen muy involucradas en la elaboración de este documento. Las ONGNs son *parte* de la ayuda bilateral noruega a Nicaragua y aún así no juegan ningún rol en la formulación de la política. Parecería que NORAD usa el programa de las ONGs noruegas

para consolidar su posición en Nicaragua, pero ahora que hay un Programa Bilateral de Ayuda, las ONGNs no han sido involucradas más. Ésta es una situación infortunada, ya que en las discusiones notamos que varias de las ONGNs tienen comentarios interesantes y relevantes sobre el contenido del programa de ayuda bilateral noruego a Nicaragua. De hecho, argumentaríamos que varias de las mayores ONGNs –por ejemplo NPA y RB– tienen mayor experiencia en el país que NORAD y podrían hacer contribuciones muy útiles a la estrategia de ayuda bilateral noruega. Sin embargo, parece que NORAD no tiene la política de buscar el apoyo y los puntos de vista de estas agencias de desarrollo muy experimentadas.

(c) En relación con lo mencionado, un importante asunto adicional que debemos considerar es el rol y la capacidad del equipo de la Embajada Noruega en Nicaragua para jugar un rol más proactivo en moldear el programa bilateral de ayuda y manejar la estrategia que busca fortalecer las contribuciones de las ONGNs. Sobre este último asunto, el rol actual de la Embajada, aparte de su papel en el proceso de aprobación de proyectos, es mínimo y en gran medida pasivo y reactivo. Esencialmente, la Embajada tiene muy poca idea sobre las ONGNs, su trabajo y su desempeño en Nicaragua y ésta constituye una muy pobre posición para desempeñar un rol más proactivo. En efecto, la Embajada se encuentra en una posición poco envidiable y tiene pocos recursos para “manejar” un programa sustancial de ayuda bilateral y una guía poco clara sobre lo que podría implicar un rol más proactivo. Mientras las relaciones entre las ONGNs y la Embajada parecen buenas y sus reuniones trimestrales se consideran útiles por ambos lados, las ONGNs carecen del fuerte apoyo técnico que debería proveerse realísticamente en un programa bilateral de ayuda. Claro está que las ONGNs casi con certeza reaccionarían cautelosamente frente a una capacidad técnica más fuerte por parte de la Embajada, por miedo a que ésta golpee su propia autonomía y este temor debe tenerse en cuenta. Actualmente, la Embajada no tiene el equipo humano para jugar un rol más técnico y proactivo y, por lo tanto, este asunto

podría terminar en este punto. Pero el actual rol de *acompañamiento* benigno resulta en una falta de visión técnica detallada de una parte sustantiva del programa de ayuda bilateral. Como un componente importante del programa bilateral noruego de ayuda a Nicaragua, las ONGNs carecen de un apoyo técnico colectivo y claro que pueda asegurar que, mientras cada una de ellas pudo desarrollar un programa claro de actividades de acuerdo a sus propias áreas de interés, pueda hacer la mayor contribución al programa bilateral de ayuda.

(d) Finalmente, esta evaluación nos ofrece la oportunidad para mirar de cerca –y en un sentido genérico– las relaciones entre las ONGNs y NORAD y los procedimientos que gobiernan el ciclo de los proyectos. Estas relaciones y procedimientos en su mayor parte se realizan en Oslo pero sus consecuencias se sienten en Nicaragua. Aún más, entendemos que próximamente pueden presentarse cambios en los procedimientos que gobiernan las relaciones entre las ONGNs y NORAD. De manera positiva, la mayoría de las ONGNs dieron la bienvenida al estilo poco controlador de gerencia de DCS y al hecho de que los sistemas actuales fortalecen más que amenazan su independencia y autonomía para la acción. En particular, los acuerdos marco y de programa ofrecen un nivel aceptable para el ciclo del proyecto. Parecería no haber existido una gran cantidad de contacto entre DCA y las ONGNs después de aprobado un ciclo de proyectos, aunque se da la bienvenida a las reuniones temáticas de tipo general porque permiten discusiones más amplias. Esencialmente, las ONGNs están contentas de mantener a DCA a cierta distancia y, a su turno, DCA parece contento de que las ONGNs estén en capacidad de completar sus transacciones anuales con un mínimo de problemas.

Por el lado negativo, inevitablemente las ONGNs están preocupadas por lo que consideran una serie de cargas administrativas crecientes asociadas al ciclo del proyecto. En particular, algunas etapas se consideran como las más onerosas:

- El ciclo anual de las aplicaciones de proyectos es repetitivo y muy demandante
- El proceso anual de elaboración del presupuesto también es bastante extenso y se vuelve tedioso y repetitivo
- La falta de cualquier contacto sustancial con NORAD, por ejemplo, sobre asuntos de política
- La persistente focalización de NORAD a nivel de proyectos y su carencia de voluntad para explorar la imagen más general a nivel de programas
- Los informes continuos son claramente repetitivos y parece que añaden poco al conocimiento sobre el desempeño de las ONGNs
- El hecho de que el apoyo al proyecto esté atado a la Corona Noruega y no al Dólar Americano. Esta política fue ampliamente criticada por las contrapartes de las ONGNs en Nicaragua y es responsable de una gran pérdida de ingresos cuando las tasas de cambio fluctúan, ya que la mayoría de sus costos están calculados en Dólares Americanos.

Tal es el cúmulo de involucramiento de ONGNs en Nicaragua que NORAD es completamente incapaz de hacer algo más que asegurar en términos generales que las ONGNs y sus proyectos sigan su curso normal. Al respecto, parecería que hay poco tiempo para el control de calidad o la verificación en campo, con el resultado de que varios proyectos se prolongan por un mayor periodo, cuando un examen detallado bien podría recomendar lo contrario. Sin embargo, parecería que NORAD no se arrepiente de demandar informes repetitivos y pesados. Aún más, mientras parece que los presupuestos están disminuyendo, no sucede lo mismo con las demandas de reportes por parte de NORAD. Al respecto, NORAD parecería atrapado en una camisa de fuerza administrativa de la cual no puede escapar. No todas las ONGNs en Nicaragua son iguales y tienen

diferentes tipos de acuerdos con NORAD. Pero un coro de críticas se hizo bastante generalizado y no hay duda de que el sobredemandante sistema actual y los controles administrativos no contribuyen a la efectividad de las ONGNs en Nicaragua. Por el contrario, han causado que mayoría de ellas asuman un punto de vista cortoplazista, orientado hacia los resultados sobre su trabajo, el cual no les permite explorar otro tipo de opciones. Es infortunado constatar que algunas de las ONGNs bien establecidas, técnicamente competentes y potencialmente innovadoras están sometidas a este ciclo repetitivo de informes cuantitativos, mientras podrían estar jugando un rol más imaginativo dentro del contexto del programa bilateral general.

Finalmente, debemos recordar que lo que afecta a las ONGNs eventualmente será pasado a sus Contrapartes en Nicaragua. Aquí también el coro fue universal y en algunos casos con una nota amarga. Algunas de las ONGNics sienten que las ONGNs están siendo sobredemandadas en lo que se les solicita y están cansadas de la necesidad continua de informar o de proporcionar información o datos adicionales para diferentes encuestas sobre ONGNs. Aunque las ONGNics en general fueron bastante elocuentes sobre sus relaciones con sus contrapartes ONGNs, se mostraron menos positivas sobre asuntos relacionados con los presupuestos, los sistemas de reporte y las tasas de cambio. Efectivamente, en el mundo del involucramiento masivo de donantes en Nicaragua, admiramos el tono positivo de las ONGNics con quienes nos encontramos. Como un principio básico, NORAD debiera notar que las ONGNs ubicadas dentro de un país—en este caso las ONGNs localizadas en Nicaragua—son quienes llevan sobre sus hombros el peso de la implementación de los proyectos y, sin dejar de tener en cuenta su responsabilidad en el manejo de los fondos públicos, se deberían buscar activamente formas de reducir esta sobrecarga.

#### **6.4 El balance sobre el desempeño de las ONGNs en Nicaragua**

Nuestra evaluación general del desempeño sobre desarrollo de las ONGNs en Nicaragua es positivo en general en lo que se refiere al uso de los Fondos Públicos noruegos. En muchas formas no es muy diferente al desempeño general de varias de las contrapartes europeas que actualmente trabajan en Nicaragua. Hay similitudes muy notorias en el contenido, el enfoque y la práctica de desarrollo entre varios de los mayores grupos de ONGs internacionales en el país y, particularmente, entre aquellos que derivan su apoyo de fondos públicos. Nuestra evaluación fue muy general para poder hacer comparaciones detalladas entre los desempeños respectivos de ONGNs diferentes —y sería inadecuado hacer estas comparaciones. El contexto nicaragüense es muy demandante y todas ellas tienen sus mases y sus menos, aunque hay dificultades de desempeño más notorias en las ONGNs más pequeñas, que tienen una base menos fuerte dentro del país. Tal vez estaríamos un poco dudosos sobre el apoyo continuado a uno o dos de los proyectos, pero ello constituye una tasa perfectamente aceptable. ¡Después de todo, las ONGNs son los mayores conductos de la ayuda bilateral noruega! También debemos anotar que, aparte de CARE, esencialmente estamos juzgando el desempeño de las contrapartes de las ONGNs, siendo que la mayoría de las ONGNs tan sólo son unas de los muchos donantes de sus contrapartes.

De manera abrumadora, las ONGs internacionales en Nicaragua han sido forzadas a proveer servicios de desarrollo que el Gobierno nicaragüense es incapaz de suministrar. En ésta situación y dentro del contexto de pobreza endémica, la agenda de desarrollo internacional de las ONGs en gran medida está dictada por las necesidades de la población. Comprensiblemente, las ONGNs sufren la misma presión. Si dividimos la matriz de los proyectos en dos, el perfil general de los 15 proyectos ilustrativos estudiados nos muestra cierto sesgo hacia la entrega de servicios básicos —NC 4, 5, 6, 8, 12, 13, 14 y 15— aunque en varios de estos proyectos hay

marcados elementos de un desarrollo comunitario más amplio y de capacitación. Los otros proyectos encajan más dentro de una perspectiva de capacitación, democratización y desarrollo organizacional más amplia, con el objetivo último de fortalecer algún aspecto de la sociedad civil nicaragüense. En general, el perfil sugiere un equilibrio útil entre la necesidad de llenar las necesidades inmediatas y el fortalecimiento de aquellos grupos e instituciones que desempeñan un rol en la sociedad civil nicaragüense. Sin embargo, debemos recomendar que las ONGNs y NORAD examinen caminos para fortalecer en ciertas áreas el desempeño de las ONGNs en Nicaragua:

Apoyar, cuando sea apropiado, el desarrollo organizacional de las Contrapartes de las ONGNs. Notamos que poco de este tipo de apoyo es ofrecido sistemáticamente a las ONGNs y sospechamos que varias de ellas podrían beneficiarse de algún apoyo para sus propias estructuras.

Creemos que las ONGNs en Nicaragua podrían examinar benéficamente su programa y trabajo en proyectos, en términos de las lecciones e implicaciones que tienen para las políticas y prácticas futuras. Algunas de las ONGNs parecen conscientes de la importancia de trabajar en “abogacía” a nivel nacional. Pero también es importante usar una buena práctica como medio para promover el cambio a diferentes niveles del gobierno.

Como muchas de las ONGs que reciben apoyo público sustantivo, las ONGNs están ligadas a requerimientos de presentar reportes por parte de sus agentes bilaterales. Somos conscientes de que a este respecto hay cambios pendientes y esperamos que puedan conducir a un mejor equilibrio entre la cantidad y la calidad. En otros apartes hemos comentado la naturaleza generalmente limitada de los sistemas de M&E de las ONGNs. Al respecto, debemos subrayar la urgente necesidad de alterar radicalmente toda la base de estos sistemas para hacerlos más sensibles al desarrollo y al cambio, dejando de visualizarlos simplemente como el medio para

satisfacer las demandas públicas de reportes sobre su progreso.

Muchas de las ONGNs en Nicaragua son motivadas por un compromiso solidario con el pueblo nicaragüense y un deseo de responder a necesidades evidentes. Éstos son motivos valiosos, críticos para un desempeño enérgico. No obstante, nos impresionó la falta de estrategia en buena parte de su trabajo. Por ello no sólo significamos una estrategia en el amplio sentido de sus programas nacionales, sino también en términos de variables de desempeño claves, tales como el “género” y la “democratización”. Actualmente las ONGNs en Nicaragua en su mayor parte están compelidas por las demandas de sus ciclos de proyectos. En el inestable ambiente de Nicaragua se vuelve importante el “pensamiento estratégico”.

Finalmente, sugeriríamos que para lograr el máximo impacto y sinergia entre proyectos apoyados por ONGNs, NORAD y las ONGNs deberían estudiar conjuntamente el asunto del ámbito geográfico de las iniciativas de desarrollo apoyadas por las ONGNs en Nicaragua. No disponemos de un cuadro completo del ámbito actual, pero sospechamos que hay muchas superposiciones y alguna duplicación, particularmente en el centro-occidente del país. En contraste, es relativamente modesto el involucramiento de las ONGNs en la región de la Costa Atlántica.

Las ONGNs en Nicaragua, comprensiblemente, están compelidas por la necesidad de implementar efectivamente y reportar adecuadamente el sustancial dinero público que reciben para el desarrollo. De manera inevitable, por lo tanto, estas dos tareas tienden a tener prioridad sobre cualquier otra acción. Aunque el ingreso y los recursos son insumos críticos, también pueden con frecuencia sobreponerse a cualquier otra práctica de desarrollo, particularmente si son acompañadas por demandas de informes estandarizados. Varias de las ONGNs en Nicaragua parecerían haber alcanzado un equilibrio entre sus obligaciones contractuales y su habilidad por

innovar y revisar críticamente su práctica, pero otras no lo han hecho.

### 6.5 Resumen sobre los principales logros de las ONGN en Nicaragua

Concluimos nuestra evaluación preguntando a las ONGNics y las ONGNs cuáles sentían que eran los **logros mayores de las ONGNs**, en términos del trabajo que desarrollaron durante los últimos cinco años. Al respecto, parecería que existen **cuatro áreas** en que tanto las ONGNs como las ONGNics creen que las ONGNs han hecho una contribución notable al desarrollo de Nicaragua:

El fortalecimiento del sector de las ONGs nicaragüenses, específicamente, y de la sociedad nicaragüense en general, en términos de promover un mayor pluralismo en el sector y de que pueda hacer las veces de fuerza contra balanceante en relación con el poder del Estado. Este trabajo ha involucrado la construcción de organizaciones democráticas a nivel comunitario, la construcción de capacidad y la “accountability”. Ciertamente, estos temas abarcan mucho del trabajo apoyado por las ONGNs en Nicaragua y se puede suponer realistamente que durante una década este trabajo tuvo un impacto notorio. Debe anotarse, empero, que las ONGNs han estado más involucradas con el sector de ONGs en Nicaragua y menos con la sociedad civil en general. Y también que probablemente ha habido un sesgo *Sandinista* en su trabajo.

El fortalecimiento de la posición de la mujer nicaragüense dentro de las iniciativas de desarrollo. Las ONGNs sienten que han asegurado consistente y sistemáticamente que sus iniciativas de desarrollo incluyan tanto mujeres como hombres y que sean la base para unas relaciones más equilibradas entre los géneros. Observamos suficiente evidencia de la inclusión de mujeres y niñas en los beneficios de las iniciativas de desarrollo. Sí todo este trabajo ya realizado ayuda al empoderamiento de las mujeres –tal y como se sugiere– es otro asunto y está por encima de las posibilidades de esta evaluación estudiarlo. Empero, existe

fuerte evidencia de que las ONGNs y sus Contrapartes han buscado activamente (y exitosamente) promover los intereses y defender los derechos de las mujeres y niñas nicaragüenses.

El uso sistemático por parte de las ONGNs de sus experiencias nicaragüenses para promover vínculos entre las Organizaciones Populares en Noruega con organizaciones similares en Nicaragua. Al respecto, varios de los sindicatos noruegos, los Grupos de las Iglesias y los Grupos de Solidaridad tienen vínculos activos con sus Contrapartes nicaragüenses en diferentes sitios del país. Por muchos años tales vínculos fueron muy activos, con intercambios en ambas direcciones. Sin embargo, hay la sensación de que la era de la solidaridad noruega-nicaragüense puede estar acercándose a su final, en la medida en que las nuevas generaciones están más distantes de los eventos que dieron origen a la solidaridad. Pero estas circunstancias cambiantes no disminuyen en modo alguno los logros positivos de tales vínculos durante la década de los 90s.

La promoción de enfoques y metodología alternativos para intervenciones de desarrollo. Las ONGNs se aliaron sistemáticamente a movimientos que apoyaron enfoques menos capitalistas para el desarrollo económico y, en cambio, ayudaron a estimular formas alternativas de producción agrícola, por ejemplo las cooperativas. En respuesta a la agenda neoliberal de ajuste estructural, impuesta en Nicaragua desde los primeros años de la década de los 90, las ONGNs han apoyado los esfuerzos de la sociedad civil por promover formas alternativas de desarrollo basadas en la participación de la comunidad y en la sostenibilidad. Aún más, algunas de las agencias especializadas, como Redd Barna, sin duda han ejercido una influencia enorme, junto con sus colegas de Save the Children, en promover radicalmente una visión sobre la niñez y su desarrollo en Nicaragua. También NCA, ha tenido un claro y notable efecto a través de los años en la organización, liderazgo y trabajo sobre el desarrollo de varias ONGNics, el cual probablemente ha fortalecido sus habilidades

para alcanzar una perspectiva sobre su trabajo en desarrollo.

Los logros gruesos señalados –como es sugerido por una gama de ONGNics, varios informantes y las ONGNs– representan una manifestación del rol y del desempeño de las ONGNs en Nicaragua durante la última década o más. Aunque probablemente se podría cuestionar la fuerza de los primeros dos logros, ciertamente debemos reconocer la validez de los otros dos.

### **6.6 El Escenario futuro del trabajo de las ONGNs en Nicaragua**

En primera instancia, debemos resaltar que pocas de las ONGNs disponen de documentos de estrategia de país para su trabajo en Nicaragua que sirvan para brindar una visión sobre sus intenciones y expectativas futuras. La mayoría están totalmente inmersas en las actividades cotidianas de proyectos y en las demandas formuladas tanto por NORAD como sus Contrapartes ONGNics, por lo que parecerían quedar con poco tiempo para el pensamiento y la planeación estratégica. Sólo las ONGNs mayores tienen o están desarrollando esta visión de largo plazo, al paso que las pequeñas están más concentradas en asegurar el trabajo de los proyectos que apoyan. Aceptamos, por supuesto, que en el mundo imprevisible de la práctica del desarrollo en Nicaragua este pensamiento estratégico se encuentra sujeto a la influencia de muchos factores externos. Sin embargo, por esta razón –y sólo por el hecho de que muchas de las ONGNs han estado haciendo la misma labor en Nicaragua por más de una década– debemos reconocer que es un ejercicio útil para las ONGNs pensar y evaluar los retos que podrán enfrentar durante los próximos 5. Con base en nuestras discusiones, presentamos cuatro áreas –sin ningún orden de significado particular– en las cuales sentimos que las ONGNs en Nicaragua enfrentarán los mayores retos durante los próximos 5 a 10 años:

Claramente, la dirección futura del Programa de Ayuda Bilateral Noruego tendrá mayores

implicaciones para las ONGNs en Nicaragua. Al respecto, entre más rápido se resuelva esta situación incierta, mejor. Aún más, la aparente reducción de los fondos disponibles para las ONGNs en Nicaragua limitará severamente sus acciones y causará que deban elegir entre cursos de acción alternativos. Finalmente, debemos subrayar que los sistemas gerenciales y administrativos que están en la base del apoyo bilateral a las ONGNs se han convertido en un sistema excesivamente sobrecargado. Estos son tiempos inciertos para las ONGNs en Nicaragua, tanto en términos de la impredecibilidad del gobierno nicaragüense como por las incertidumbres que rodean la política futura de sus propios gobiernos. Pero, por otro lado, una reducción de los fondos disponibles para las ONGNs en Nicaragua puede traer consigo una discusión seria sobre las prioridades y enfoques en esta nueva situación de recursos declinantes.

Un reto mayor será mantener el “momentum” del trabajo sobre desarrollo, de cara a los problemas estructurales y ante la inhabilidad para lograr un impacto sustancial sobre las vidas del 80% de los nicaragüenses que viven en la pobreza. A pesar de los esfuerzos masivos nacionales e internacionales realizados durante las dos décadas pasadas y de la persistencia de “islas de pobreza”, la mayoría de las iniciativas de desarrollo se enfrentan a un sistema desigual, corrupto y en gran medida sostenido por el apoyo externo. En estas circunstancias, el mantener este “momentum” se convierte en un reto mayor. Las ONGNs y sus Contrapartes están involucradas en el área, extremadamente demandante, de promover el cambio en circunstancias en que los funcionarios cambian, los equipos se mueven, las comunidades son esencialmente conservadoras y pueden tener muchas reticencias, lo que hace que, aún con grandes esfuerzos, poco parece cambiar. Después de más de una década de trabajar en este ambiente, las ONGNs y sus Contrapartes tienen que tratar de mantener el momentum de desarrollo y las energías de sus equipos. Un crédito a su favor es que las dos partes reconozcan la importancia de esto.

Otro reto para las ONGNs en Nicaragua se refiere a sus estrategias de desarrollo y a su enfoque en una situación de problemas aparentemente invencibles. Este también es un asunto crítico y subraya las debilidades de todo el programa bilateral de ayuda noruega a Nicaragua a través de las ONGNs. Este programa enfatiza en el desembolso de fondos y en una “accountability” financiera, pero parece incapaz de apoyar o monitorear el desarrollo técnico de los programas. Encontramos que varias de las ONGNs estaban buscando una guía, en términos de enfoque y metodología. En esencia, mientras que las ONGNs y otras agencias de desarrollo definitivamente han aliviado la pobreza de muchos nicaragüenses durante una década de esfuerzo comprometido, no han tenido la esperanza de lograr un impacto en términos de reducir la pobreza. Muchas agencias de desarrollo en el país enfrentan el dilema de qué hacer en tal situación. Por ejemplo, ¿deberían las ONGNs tratar de divorciarse más de las intervenciones directas en proyectos y enfatizar más el “lobbying” y la “influencia política”? Esta opción podría resultar muy difícil en una situación en la cual los donantes tienden a demandar resultados concretos. Aún más, ¿no es este el momento para esforzarse sustancialmente en fortalecer las organizaciones de la sociedad civil como un poder equilibrante contra un Estado ineficiente? Más concretamente, ¿no es éste el momento para cambiar el equilibrio en la producción de resultados, reorientándolo hacia la promoción del cambio? Las ONGNs en Nicaragua también podrían aprender mucho acerca de un enfoque de derechos, en oposición a un enfoque de necesidades para el desarrollo de las intervenciones. En suma, sería desafortunado que las ONGNs en Nicaragua no fuesen estimuladas a experimentar metodológicamente y a cambiar su enfoque del desarrollo centrado solamente en los “resultados”, visualizando más bien su contribución al cambio social. El incremento de esfuerzos de desarrollo más localizados podría consolidar más el rol de las ONGNs en relación con algunas de las fuerzas más poderosas que determinan el desarrollo del país.

Finalmente, hay un escenario posible en el cual aumentaría la hostilidad del Estado nicaragüense hacia las actividades de las ONGs y, similarmente, una corrupción endémica que podría poner en peligro las bases del trabajo de las ONGNs. Con su red masiva de servicios orientada a intervenciones de desarrollo, tanto las ONGNs como las ONGs internacionales juegan un rol crucial en mantener un límite a los levantamientos sociales potenciales en Nicaragua, en la medida en que satisfagan necesidades básicas. ¿Por cuánto tiempo podrá continuar esta situación, si el Estado y su estructura asistencialista se oponen a promover el tipo de cambios y comportamiento que las agencias de desarrollo están buscando? Las próximas elecciones pueden ser cruciales. Cualquiera que sea su resultado, la comunidad internacional –y las ONGNs– pueden verse forzadas a revisar dramáticamente sus estrategias con relación a Nicaragua.

Los retos ayudan a mantener la dinámica de la práctica de desarrollo y es importante que el proceso continuo de evaluación-reflexión-ajuste haga parte del trabajo de todas las agencias de desarrollo. En este momento, tal dinámica no es totalmente evidente en las ONGNs en Nicaragua. Aún así, podemos argumentar que en tal contexto ello resulta todavía más crítico. Buscar promover el cambio social en un contexto como el nicaragüense constituye un reto mayor en sí mismo y es vital que las ONGNs tengan permanentemente esta perspectiva en sus agendas e, igualmente importante, que el sistema les permita hacerlo.

## 6.7 Recomendaciones

1. Dada la naturaleza y la profundidad del compromiso actual tanto de las ONGNs como del Programa de Ayuda Bilateral a Nicaragua y el hecho de que el país tiene un estatus infortunado como uno de los países más pobres del mundo, debemos recomendar que las ONGNs en Nicaragua examinen un enfoque menos operativo y más estratégico y “visionario”. Tal examen podría servir como un microcosmos de los dilemas y retos de las ONGs apoyadas

públicamente y que trabajan en países donde se manifiestan tales problemas estructurales, difíciles de afrontar. Hacemos esta recomendación debido a que sentimos que la situación actual tiene el efecto de amarrar a las ONGNs y a sus Contrapartes a un sistema que satisface la demanda pública por “accountability” pero que les deja poco espacio para formularse a sí mismas algunas preguntas críticas. La estandarización, en oposición a la innovación, está más generalizada y se están examinando pocos escenarios futuros.

2. MFA debe emprender un examen más detallado de los roles y responsabilidades de los varios actores involucrados en la gerencia, el control de calidad y el análisis de la asistencia técnica bilateral noruega a través de las ONGNs. La evaluación refleja un microcosmos de estos roles y sus relaciones dentro del contexto específico de Nicaragua y concluyó que existe cierta confusión. Dentro del contexto de la “autonomía” de las ONGNs y el marco teórico del programa de trabajo acordado con DCA, hay la necesidad de determinar más específicamente los roles y responsabilidades, en términos de una más proactiva evaluación del desempeño, los asuntos críticos y las direcciones futuras. Actualmente, no existe una guía clara sobre quién es exactamente responsable por estas funciones, con el resultado de que en gran medida las ONGNs permanecen solas hasta el momento de los requerimientos anuales de reportes. Las ONGNs en Nicaragua están orientadas muy fuertemente hacia proyectos y carecen de mecanismos que las estimulen y apoyen a mantenerse al día en asuntos paralelos, diferentes a la práctica inmediata de proyectos.
3. Hemos comentado en varios sitios de nuestro informe la clara evidencia existente sobre la confusión y también los beneficios potenciales que podrían ganarse con una coordinación más efectiva y consistente del trabajo de las ONGNs basado en proyectos, dentro del contexto del Programa de Ayuda

Bilateral Noruega. Al respecto, nos hemos referido a la coordinación, principalmente entre las ONGNs en Nicaragua, pero también entre las ONGNs y el Programa Bilateral de Ayuda. Dada la prominencia dada a este asunto en la Revisión de la Ayuda Bilateral Noruega a Nicaragua de 1997, la confusión actual y la amplia gama de enfoques, recomendamos decididamente que MFA dé los pasos necesarios para examinar este asunto y establecer mecanismos y procedimientos que puedan facilitar una mayor coordinación, si éste es el resultado prescrito por la revisión. Una coordinación más efectiva podría traer beneficios adicionales para el Programa Bilateral en general y ésta posibilidad debe examinarse. Debemos añadir, que entendemos el asunto crucial del equilibrio entre el control y la coordinación. Por esta razón, se debe pensar cuidadosamente en definir el objetivo del ejercicio. Aún más, las ONGNs deben ser consultadas e involucradas en todo el proceso.

4. Las ONGNs están atadas a un sistema bastante estático de monitoreo sobre el desempeño de proyectos. Este sistema está sobrepreocupado con los resultados, el manejo financiero y los reportes puntuales, y es muy demandante y altamente inadecuado en términos de evaluar el cambio social con relación a, por ejemplo, muchas de las variables examinadas en esta evaluación. Este problema debe enfrentarse decididamente, si MFA quiere alcanzar un entendimiento más autorizado del impacto real de su asistencia técnica. Al respecto, debemos recomendar, por lo tanto, que la MFA comisione una revisión urgente y un detallado análisis del sistema actual de PME de proyectos, el cual regula muchas de las prácticas de las ONGNs. Tal revisión debe examinar su adaptación potencial y sugerir los pasos requeridos para hacerla más apropiada frente a la compleja naturaleza del monitoreo del cambio social. En términos inmediatos, MFA debe tratar de acordar con las ONGNs formas que

garanticen que el sistema sea demandante para sus contrapartes en los proyectos, sin comprometer los requerimientos legítimos de la Cooperación Noruega del Desarrollo.

5. Hemos anotado que en Nicaragua hay un número de proyectos que han recibido el apoyo de las ONGNs durante un largo periodo de tiempo. Aunque no estamos en contra de la importancia del apoyo a largo plazo, sugerimos que tales compromisos se sujeten a una revisión periódica detallada y también tengan siempre en mente una estrategia de salida. Al respecto, encontramos poca evidencia de cualquier evaluación detallada realizada sobre tales compromisos. Por lo tanto, recomendaríamos que hacia el final de los primeros 3 a 5 años de apoyo y cada dos años subsiguientes, se lleve a cabo una evaluación de tales proyectos y se analicen realísticamente los escenarios futuros. En particular, recomendamos que se enfatice más en el desarrollo de programas, en oposición a los proyectos individuales, como respuesta a algunos de los complejos problemas afrontados por las ONGNs y sus Contrapartes.

En vista de la importancia de desarrollar las estructuras y habilidades requeridas para adelantar iniciativas de desarrollo, recomendamos que las ONGNs miren más cercanamente su trabajo en Nicaragua. Este equilibrio es entre una práctica inmediata en proyectos y la construcción de capacidad a más largo plazo, la cual debe incluir asuntos como el desarrollo organizacional y el trabajo en abogacía. Somos conscientes que varias de las ONGNs que han estado trabajando por más tiempo tienen estos asuntos en sus agendas y también que en este contexto de múltiples donantes es difícil separar el rol distintivo de las ONGNs. Asimismo, somos conscientes que las demandas de implementación de proyectos en un ambiente tan tensionante como Nicaragua no siempre conducen a promover un cambio organizacional a más largo plazo. Sin embargo, argumentaríamos que tanto el desarrollo organizacional como la construcción de capacidad deben ocupar un lugar más prominente y que las ONGNs ahora deben empezar a abocar ambos asuntos con sus Contrapartes y con sus propios equipos.



## Anexo 1 Términos de Referencia

### Evaluación del apoyo público a las ONGs noruegas que trabajan en Nicaragua

#### 1. Antecedentes

En 1998 se realizó una evaluación de la cooperación noruega para el desarrollo en Nicaragua en el periodo estratégico de 1994–97. Esta evaluación discutía brevemente la asistencia canalizada a través de las ONGs noruegas administradas por NORAD en Oslo. En vista de las asignaciones de recursos sustanciales que las ONGs noruegas han recibido para su trabajo en Nicaragua, se decidió realizar una evaluación separada de esta asistencia. Tal evaluación no incluirá el apoyo por parte de la Embajada Noruega en Nicaragua a muchas ONGs locales. Esta asistencia es objeto de una evaluación separada realizada por la Embajada de Nicaragua.

Los “Lineamientos de NORAD para la Asistencia a las Actividades de ONGs en Países en Desarrollo” (junio de 1994) y las “Estrategias para la Cooperación Bilateral en el Desarrollo, Partes I y II” (sept. 1990–92), son importantes documentos de referencia para la evaluación.

#### 2. Propósito de la evaluación

El propósito de la evaluación es obtener una visión general del apoyo brindado por el público noruego a las ONGs noruegas que trabajan en Nicaragua y a sus contrapartes, y evaluar los resultados, relevancia y eficiencia de esta asistencia. La evaluación cubrirá el mismo periodo de la evaluación de la estrategia de país 1994–97, pero también incluirá 1998 y 1999. La evaluación se usará para evaluar la dirección futura del apoyo público a las ONGs noruegas que trabajan en Nicaragua. Otro propósito de la evaluación es contribuir a un proceso de aprendizaje de las ONGs y del público que ha apoyado el trabajo de las ONGs noruegas en Nicaragua.

#### 3. Asuntos principales

- 3.1 Debe hacerse una descripción del apoyo financiero total provisto por NORAD y MFA a las ONGs noruegas que trabajan en Nicaragua.
- 3.2 Se hará una descripción y una evaluación sobre cómo el contexto político, social, cultural y económico, provee oportunidades y limitaciones al trabajo de las ONGs en Nicaragua. La evaluación describirá la estructura legal y administrativa de las ONGs foráneas en Nicaragua.
- 3.3 Serán evaluados la obtención de metas, así como el costo efectividad del trabajo de las ONGs. En particular, se evaluarán los impactos relacionados con el alivio a la pobreza, el mejoramiento en la posición de la mujer y la participación comunitaria. La evaluación también tendrá en cuenta el rol que las ONGs han jugado a través de su trabajo, en términos de la promoción y defensa de los derechos humanos, “buena gobernabilidad”, y derechos de la niñez. La evaluación discutirá hasta qué punto el apoyo de las ONGs noruegas ha estado coordinado con el programa de país y ha contribuido a alcanzar los objetivos principales de la cooperación noruega para el desarrollo.
- 3.4 La evaluación describirá hasta qué punto los niveles centrales y locales del Gobierno nicaragüense han sido informados sobre el apoyo a las ONGs noruegas, y cómo las actividades de éstas se han coordinado con los planes y actividades gubernamentales, tanto a nivel central como local.
- 3.5 La evaluación describirá a las contrapartes que colaboran con las ONGs noruegas en Nicaragua. Se hará una evaluación de la coherencia entre las prioridades de las ONGs noruegas y las de las ONGs locales y contrapartes con las cuales colaboran. La evaluación discutirá si las ONGs noruegas

han influido o cambiado la agenda de sus contrapartes. La evaluación evaluará hasta qué punto la colaboración ha contribuido al desarrollo institucional y al fortalecimiento de sus contrapartes locales. También discutirá si la asistencia noruega ha creado, y hasta qué punto, una actitud de dependencia de las ONGs locales frente a los donantes externos, la cual pueda haber disminuido la movilización de recursos locales.

3.6 La evaluación discutirá cómo se relacionan las actividades de las ONGs noruegas con el trabajo de las otras ONGs internacionales y nacionales que operan en el país. La evaluación describirá la transparencia del sector de las ONGs, discutirá las posibilidades de uso inadecuado de fondos y recursos, así como posibles métodos para disminuirlo.

3.7 La evaluación revisará el rol de apoyo que las ONGs noruegas han jugado para fortalecer la sociedad civil y su capacidad para ejercer influencia sobre el Estado. La evaluación también evaluará hasta qué punto la asistencia ha contribuido a fortalecer o debilitar al Estado.

3.8 La evaluación revisará los sistemas de reporte, monitoreo y evaluación de las ONGs noruegas, y cómo las ONGs noruegas reportan sus actividades y resultados a NORAD y a MFA. La evaluación también evaluará si el apoyo noruego al sector de ONGs es sostenible en términos financieros e institucionales.

#### 4. Métodos

La evaluación requiere basarse en la siguiente información:

- a) Acceso a todos los documentos relevantes, tanto en Noruega como en Nicaragua.
- b) Reportes de estado de todas las actividades relevantes dentro de la cooperación con las

ONGs, preferiblemente a diciembre 31 de 1999.

- c) Acceso a información y evaluaciones por parte de personas relevantes que hayan jugado un rol importante en las actividades llevadas a cabo por parte de las ONGs noruegas y de sus contrapartes durante este periodo.
- d) Acceso a información y a evaluaciones por parte de las principales redes de ONGs, organizaciones sociales en el país y otras personas e instituciones relevantes.

La evaluación involucrará en alto grado, el examen y análisis de documentos (Estudio de Escritorio). El material y el análisis resultante de este estudio, serán complementados y ajustados por medio de entrevistas a participantes centrales y a otras personas relevantes, y por impresiones derivadas de las visitas de campo y de las entrevistas a los grupos objetivo. Todos los actores entrevistados serán informados previamente sobre cómo se usará la información que proporcionen.

#### 5. Reporte de los hallazgos

La evaluación deberá producir un reporte de no más de cuarenta páginas, incluyendo un resumen de un máximo de cuatro páginas. Este reporte deberá estar organizado de acuerdo al formato del Ministerio para reportes de evaluación, el cual será distribuido cuando el contrato sea firmado.

Durante el trabajo, el consultor deberá mantener una estrecha colaboración con los representantes de las ONGs noruegas. Se realizará por lo menos un seminario, tanto en Noruega como en Nicaragua, con las ONGs involucradas, buscando obtener y chequear la información recolectada. A lo largo de la evaluación, el consultor deberá hacer esfuerzos para que se convierta en una experiencia de aprendizaje para la gente y las instituciones involucradas en las actividades de las ONGs.

Después de terminar el trabajo, el reporte deberá presentarse en un seminario, a requerimiento de MFA, quien también lo organizará.

## **6. Cronograma**

La evaluación debe completarse en un periodo de 3 a 4 meses, durante el transcurso del año 2000.



## Anexo 2 Orientación y Metodología de la Evaluación

La evaluación se realizó en un periodo limitado de tiempo. Se necesitó mucha preparación para ubicar a todos los stakeholders, para poder completar la labor antes de terminar el año. Una vez logrado esto, el principal trabajo de campo, tanto en Nicaragua como en Noruega, se adelantó entre el 13 de noviembre y el 14 de diciembre de 2000. Tuvimos que combinar una serie de elementos dentro de este corto periodo de tiempo –revisar documentación, proyectar visitas, autoevaluaciones, entrevistas con informantes claves, otras revisiones documentales y escribir nuestro reporte. Tuvimos que balancear adecuadamente la evaluación del desempeño de las ONGs a nivel de los proyectos y la exploración de aquellos asuntos más generales que también aparecían en nuestra TR. Un asunto clave fue cuánto tiempo dedicar a las visitas de proyectos frente a otros métodos que nos involucrarían en algunos de los asuntos más generales. En el ejercicio completo nos guiamos por los siguientes principios metodológicos generales:

**Involucramiento de Stakeholders Claves:** personal de ONGs, Contrapartes y beneficiarios directos de las ONGs. Esto no siempre se pudo hacer directamente, en razón de que muchas de las ONGs no estaban representadas en el país, aunque seguramente también tendrían opiniones sobre los proyectos visitados o sobre algunos de los asuntos más generales. Esto significa que realizamos la mayoría del trabajo en Nicaragua, pero también visitamos Oslo, tanto antes como al final de nuestro trabajo de campo, con miras a completar el cuadro general.

**Involucramiento de los Beneficiarios:** En la medida posible en cada proyecto, tratamos de garantizar que también se oyeran las opiniones de los beneficiarios de los proyectos. Estos beneficiarios incluyeron no sólo hombres sino con igual importancia mujeres y, cuando era relevante, niños.

**Evaluación como un Proceso de Aprendizaje:** Era crítico que emprendiéramos el trabajo de campo a nivel de proyectos buscando informar consistentemente a los stakeholders sobre lo que estábamos haciendo, explicando el método de nuestro trabajo y generalmente transmitiéndoles el sentido que todos estábamos –y no sólo los consultores externos– involucrados en tratar de entender los asuntos estudiados.

**Consistencia:** Una de las principales dificultades de las evaluaciones multi-proyectos y multi-temáticas es asegurar que el resultado no se limite a una serie de ejercicios individuales de evaluación. Para asegurarlo, debimos garantizar la consistencia de enfoque, tanto en términos de análisis como de método. Sólo así podríamos hacer nuestros hallazgos y extraer conclusiones generales que creemos relevantes al desempeño de las ONGs en Nicaragua como un todo.

**Énfasis en el Análisis y las Conclusiones:** Dado que ésta es una evaluación multi-temática y que tendríamos que agregar nuestros hallazgos para un reporte general sintético, tendimos a no incluir en nuestro texto mucha descripción básica de los proyectos visitados o de los diferentes procedimientos que subyacen la relación entre NORAD y las ONGs. En todo nuestro reporte, por lo tanto, el énfasis es en el análisis y las conclusiones. No hemos evaluado los 15 proyectos visitados, sino usado nuestro análisis sobre ellos para obtener las bases para nuestra evaluación sobre el desempeño general de las ONGs en Nicaragua.

En conjunto, todo el ejercicio careció de una sólida base informativa y de análisis sobre el terreno, para que podamos argüir que realizamos una “evaluación” en el verdadero sentido de la palabra. En varios de los asuntos “evaluados” simplemente no existió una base que posibilitara “evaluar” los progresos o

avances. Más aún, temas tan amplios como la “eficiencia”, el “partnership” y la “democratización”, por ejemplo, demandan diferentes enfoques metodológicos que no pudimos desarrollar en el tiempo disponible. La carencia de cualquier monitoreo anterior sobre variables de desempeño como las mencionadas, tornó difícil establecer una base contra la cual formular nuestros juicios. No obstante, estamos confiados que el recuento documental

substantial, el análisis detallado del desempeño de proyectos y la autoevaluación nos brindaron una base cognitiva suficiente para respaldar nuestros análisis y conclusiones generales.

En nuestra estructuración inicial del ejercicio evaluativo, nos preocupamos esencialmente de explorar seis áreas distintivas pero interrelacionadas del trabajo de las ONGNs noruegas en Nicaragua:

Las Bases y Principios de las Operaciones de Proyectos de las ONGNs: Partnership, Participación, Promoción de la Sociedad Civil, Solidaridad, Desarrollo Organizacional y Construcción de Capacidad	Intervenciones de Proyectos de las ONGs Noruegas: relevancia, eficiencia, efectividad, efecto, impacto y sostenibilidad	El Contexto del Apoyo de las ONGNs en Nicaragua: entorno político, sociedad civil y ONGs, orientaciones y tendencias y ayuda externa
Percepciones de Diferentes Actores y Beneficiarios de Proyectos sobre el Impacto y el Desarrollo y Cambio Causado por el Apoyo de las ONGNs	El trabajo de las ONGNs en Nicaragua dentro del contexto de la Ayuda Oficial Noruega	Escenarios y asuntos futuros relacionados con el trabajo de las ONGNs en Nicaragua

El esquema general nos ayudó a estructurar nuestro acercamiento a los temas extremadamente amplios que subyacían nuestra evaluación, la multiplicidad de actores y el rango de las intervenciones de proyectos. No hemos basado nuestro reporte enteramente en este esquema, aunque su influencia puede apreciarse en su estructura. La primera etapa en la mayoría de ejercicios como esta evaluación demanda tal esquema interrelacionado y el mencionado fue el que nos ayudó a estructurar el ejercicio de evaluación dentro del periodo y los recursos disponibles.

#### **Métodos e Instrumentos Principales Usados**

Evaluación ex-ante de variables claves en la documentación del proyecto  
Talleres/entrevistas con stakeholders claves nicaragüenses y noruegos

Preguntas claves sobre las variables de desempeño

Matriz de un muestrario de stakeholders

Casos de estudio individuales

Evaluación cuantitativa

Grupos/seminarios focales con informantes claves

Autoevaluación

Visitas de proyectos

Los anteriores métodos e instrumentos se usaron en diferentes etapas de la evaluación y distintos contextos. En particular, fueron elementos básicos de nuestro estudio, la formulación de preguntas claves, la autoevaluación del desempeño y los informantes claves sobre una serie de temas importantes.

## Anexo 3 Breves Perfiles de las ONGs Noruegas Involucradas en la Evaluación

**El Apoyo del Pueblo Noruego (NPA)** es una ONG humanitaria fundada por el movimiento laboral en Noruega en 1939. NPA inició su programa de cooperación con Nicaragua en 1983. Durante los primeros años del gobierno sandinista y algunas contrapartes han incluido las instituciones del Gobierno nicaragüense. Desde 1987, virtualmente todas las contrapartes de NPA han sido organizaciones sociales y ONGs locales. NPA raramente trabaja directamente con la población objetivo (*grupos de base*). NPA trabaja actualmente en Nicaragua con 23 contrapartes en una amplia gama de problemas y asuntos. De hecho, ninguna otra ONG noruega ha tenido un programa de trabajo en tal diversidad de áreas temáticas como NPA. Durante el periodo comprendido entre 1994 y 1999, NPA ha trabajado en las siguientes áreas: agricultura y desarrollo rural, pequeña empresa, capacitación y creación de capacidad, ambiente y desarrollo organizacional. El objetivo de desarrollo general es contribuir a la democratización de la sociedad nicaragüense y simultáneamente mejorar las condiciones de vida por medio del fortalecimiento de las organizaciones y la participación de grupos marginados. Las tres mayores prioridades del programa son las siguientes: Desarrollo Local, Fortalecimiento Institucional y Cabildeo; y la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos. Las actividades de NPA han sido guiadas por una estrategia de país para Nicaragua, formulada de manera altamente participativa en 1995. En 1999 se publicó una nueva estrategia de país para el periodo 1999 – 2003.

**Ayuda de la Iglesia Noruega (NCA)** es una organización ecuménica establecida en 1947 y regida por una Junta que representa una gama diversa de Iglesias noruegas. Su fuerte base de valores se expresa en su documento guía, "Juntos por un Mundo Justo", provee la infraestructura de sus programas a través del mundo. NCA opera con tres principios básicos: proteger y salvar vidas, trabajar para mejorar las condiciones de vida e influir las actitudes y las decisiones. Globalmente NCA recibió el 27% de sus fondos de NORAD en 1997. El trabajo en Nicaragua forma parte del programa centroamericano, dirigido desde Guatemala. En el periodo 1994–1999 los gastos anuales han sido aproximadamente de KN 5–6 millones, con cuatro quintas partes de este monto provenientes de NORAD o MFA. En este periodo NCA ha concentrado buena parte de su soporte en proveer fondos básicos a dos organizaciones ecuménicas (CEPAD y CIEETS) además de financiar a dos organizaciones cristianas más pequeñas que trabajan en las áreas de salud y educación (AMC e ILFE). La naturaleza del soporte de NCA a sus contrapartes es cambiante, enfatizando actualmente más la financiación de proyectos específicos que la de financiación organizativa básica. Tal cambio está haciendo que surjan una serie de asuntos claves sobre la naturaleza del "partnership" para NCA y sus contrapartes nicaragüenses.

**El Fondo de Ayuda Internacional para Estudiantes y Académicos (SAIH)** se estableció en 1961 bajo el lema de "Educación para la Liberación". Siendo una organización solidaria, SAIH concede igual importancia al trabajo informativo en Noruega y a actividades foráneas. Los miembros son organizaciones estudiantiles y sindicales sin membresía individual. SAIH tiene filiales en alrededor de diez ciudades importantes y una oficina en Oslo. SAIH ha estado involucrada en la Costa Caribe desde 1980; de hecho el equipo de salud de SAIH enviado a RAAN en 1980 fue la primera asistencia para el desarrollo noruega presente en Nicaragua. Durante la década de 1980, SAIH estuvo involucrada en actividades de salud, teniendo permanentemente un equipo de 2 a 4 médicos y enfermeras ubicados en el sistema de salud local en RAAN. Siguiendo una evaluación en 1994, la asistencia de personal fue disminuida y desde 1997 SAIH no ha tenido personal en Nicaragua. Desde comienzos de la década de 1990, SAIH ha orientado crecientemente el respaldo hacia el sector educativo. SAIH ha decidido trabajar únicamente en la Costa Caribe, reconociendo la exclusión de grupos minoritarios respecto de la "Nicaragua oficial" y queriendo respaldar a ONGs existentes y a la Universidad en sus esfuerzos de desarrollo. El aporte anual en 1999 fue de KN 20 millones, de los cuales el 80% provino de NORAD. El aporte anual en Nicaragua en 1999 fue de KN 21/2 millones, dividido entre siete proyectos.

**Redd Barna (RB)** es una organización de Derechos de la Niñez que abrió un programa en cooperación con y con apoyo del Gobierno Nicaragüense y ONGs nicaragüenses en 1987. Su fundación en Nicaragua fue muy inspirada por la solidaridad entre la gente noruega y el Gobierno Sandinista que durante los 80s estaba siendo amenazada por una intervención norteamericana. Muy rápidamente RB construyó una red de contactos y alianzas entre las ONGs nicaragüenses y los movimientos de la sociedad civil y aun así mantuvo sus contactos con los movimientos liberales que dominaron la política de Nicaragua durante la década de los 90. RB trabaja actualmente con alrededor de 45 contrapartes en Nicaragua en una serie de problemas y asuntos relacionados con la defensa de los intereses y Derechos de la Niñez. Siempre ha combinado un equilibrio entre el apoyo directo a la niñez a través de proyectos con organizaciones que trabajan sobre los Derechos de la Niñez y el apoyo a movimientos más amplios que buscan promover y apoyar los Derechos de la Niñez. Actualmente sin embargo su presupuesto esta en declive y debe adaptarse a las circunstancias cambiantes. La estrategia futura esta en la agenda y RB está tratando de mantener el equilibrio de su trabajo en una situación de recursos en disminución.

**LAHF** fue establecida en 1989 cuando un grupo de personas deja los “Grupos Latinoamericanos” debido a desacuerdos. Es un grupo voluntario basado en una organización de activistas que hacen diferentes tipos de trabajos. LAHF ha tenido el mismo director desde su fundación en 1989. Actualmente apoya proyectos en Chile, Cuba, y Nicaragua. En el periodo comprendido entre 1994 – 1999, LAHF ha estado involucrada en 4 proyectos en Nicaragua: 2 relacionados con el fortalecimiento de grupos de mujeres y 2 relacionados con proyectos de salud. Actualmente tienen 2 proyectos: (a) El Proyecto de Infraestructura de Salud en Estelí, el cual tiene un coordinador noruego y (b) El Proyecto de Mujeres en Managua. Como otra actividad, LAHF recolecta, organiza y envía contenedores con equipos para hospitales, computadoras y ayuda de emergencia a diferentes sitios en los tres países. El presupuesto anual durante 1999 fue de KN 4 m, de los cuales 2m KN se invierten en Nicaragua. LAHF recibe el 59% de sus fondos de NORAD.

**CARE** es una gran ONG internacional con bases de apoyo en algunos países desarrollados, incluyendo Noruega. CARE tiene un pequeño programa de patrocinio de niños y niñas y un programa un poco mayor de ayuda alimentaria, pero la mayor parte de su trabajo se hace bajo contrato con organizaciones donantes internacionales en una amplia gama de proyectos de desarrollo. CARE Internacional primero trabajó en Nicaragua en 1996 y CARE-Noruega ha estado apoyando trabajo de desarrollo allí desde principios de los 80s. El proyecto de CARE-PAS en Nicaragua, se inició en 1994, es el único que CARE Noruega tiene en las Américas. En 1998 CARE tomó la decisión estratégica de retirarse del proyecto y planear su salida para el final del año 2000. El Proyecto se llama Proyecto de Agricultura Sostenible (**PAS**) e involucra un trabajo muy intensivo de apoyo técnico, apoyo a través de extensión, créditos rotatorios, control de la erosión y promoción de la organización de grupos comunitarios de base. La estrategia para el retiro de CARE se basa en la creación de cooperativas de crédito y de servicio con las familias que participan en el proyecto en las diferentes comunidades, las cuales tomarán la responsabilidad por mantener la dinámica del desarrollo comunitario. Una evaluación final del PAS estaba adelantándose durante nuestra visita.

**La Sociedad Noruega para el Desarrollo (SNV)** se estableció en 1809. Actualmente sus miembros son aproximadamente 1.3 millones. ¡Ésto es el equivalente a aproximadamente una cuarta parte de la población total de Noruega! Las áreas temáticas en las que se enfoca SNV en Nicaragua son el Apoyo Institucional a la Organización de Pequeños Agricultores UNAG, así como hacia cooperativas; en ambos casos trabaja con un fuerte enfoque en género. SNV ha trabajado con UNAG en la Región IV desde 1988, en tres fases diferentes del proyecto. La última cubrió el periodo comprendido entre 1994 y 1998. Ese proyecto se cerró desde entonces, pero se ha iniciado un programa muy similar en otra región: León, Boaco y Managua.

**La Unión Noruega de Maestros (NL)** fue fundada en 1892 y en 1966 se fusionó con otros tres sindicatos. NL es el mayor sindicato de maestros en Noruega con 90.000 miembros y ha estado involucrada en la cooperación de largo plazo desde 1979. El trabajo de NL se basa en el desarrollo en el Sur de sindicatos de maestros fuertes, democráticos e independientes. La cooperación entre NL y CGTEN-ANDEN en Nicaragua comenzó en 1985. Las dos organizaciones han cooperado en tres proyectos: capacitación sindical, género y CDI Bluefields. El último fue un proyecto de *kindergarden* en Bluefields que se terminó en 2000. El proyecto también permitió que CGTEN-ANDEN mantuviera la construcción de *kindergardens* para actividades sindicales en la región.

## Anexo 4 El Contexto Nicaragüense

### Introducción

Nicaragua ocupa una posición estratégica en Centro América, la cual ha causado que una sucesión de potencias mundiales asuman un interés por ella en los dos últimos siglos. Según el censo de población de 1995, Nicaragua apenas tiene una población de menos de 4.6 millones habitantes. En los últimos veinte años la población ha experimentado cambios drásticos que afectan la estructura social y cultural del país. Las estadísticas oficiales de 1996 muestran que aproximadamente el 53.6% de la población nicaragüense vivía en un estado crónico de pobreza. Un estudio más reciente de 2000, realizado por WFP, sugiere que el 80% de la población vive en la pobreza crónica y cerca del 44% con menos de US\$ 1 diario. Indicadores demográficos de FUNAP (1998) para los años 1995–2000 calculaban la tasa de crecimiento en 2.6%, lo que constituye una cifra mayor que el 1.9% del resto de Centro América. La tasa de fertilidad es de 3.85%, un 0.81% mayor que en los demás países, y la tasa de mortandad infantil es la mayor de la región, ubicándose en 44 por cada mil nacimientos. Más aún, la tasa de embarazos en niñas entre 15 y 19 años es de 149 por cada 1.000. La expectativa de vida es la menor en Centro América: 70.6 años para las mujeres y 65.8 para los hombres. En general, el perfil poblacional del país muestra una alta concentración de personas de 24 años o menos.

Después de muchos años de agitación social, una revolución social y política estalló en 1979, terminando 45 años de dictadura somozista. Fue dirigida por el FSLN, en alianza con un amplio espectro de grupos sociales. Aunque la década de los 80s se caracterizó por un Estado esencialmente centralizado, las reformas constitucionales de 1987 concedieron alguna consideración a las municipalidades en el desarrollo nacional. Sin embargo, estos cambios estuvieron severamente limitados por el conflicto internacional de la década de los 80s, causado por los intentos, apoyados por Estados Unidos, de tumbar o desestabilizar al legítimo gobierno sandinista del país.

Las primeras elecciones democráticas después de la revolución de 1979 se realizaron en 1990. El FSLN perdió y el nuevo gobierno se conformó con una colección de diferentes sectores políticos opuestos al sandinismo. Los seis años de la administración de la presidenta Chamorro se condujeron dentro de un contexto altamente polarizado y han sido considerados como un periodo de transición, marcado por la violencia rural, la inseguridad urbana y un aumento de los niveles de pobreza. No obstante, también se presentó un fuerte aumento de organización de la sociedad civil. Bajo la presión de instituciones financieras internacionales, se acordaron políticas de desregulación y el país se adentró en un largo periodo de políticas de ajuste estructural, todas las cuales tuvieron un efecto negativo en los niveles de vida de la mayoría de nicaragüenses. En 1996 el nuevo gobierno del presidente Alemán decidió continuar implementando las medidas económicas negociadas con las organizaciones financieras internacionales. Actualmente, está por iniciarse la inevitable turbulencia de una elección, dado que en noviembre de 2001 se elegirá un nuevo presidente.

### Situación Económica y Crisis

A lo largo de la década de los 90s, Nicaragua experimentó cambios en las políticas económicas y sociales, los cuales confluyeron en un ambiente económico más duro y disciplinado financieramente. Los resultados pueden verse en la recuperación inicial de ciertos indicadores, como el PIB, el cual ha crecido desde 1990, y también en la desaparición de programas como el crédito para empresas pequeñas y para el sector rural. El desempleo ha aumentado y el Estado ha abandonado, en su mayor parte, su papel de proveer los servicios públicos. Se estima que entre 1995 y 1996 el desempleo alcanzó el 11.8% de la población económicamente activa. Una disminución de la deuda nacional y un incremento de las exportaciones, las cuales alcanzaron US\$ 444 millones en 1994, acompañó

al aumento del PIB (BID: 1995). Sin embargo, factores como la terminación del conflicto armado, la mejoría de los indicadores económicos y la implementación de medidas impuestas por las organizaciones multinacionales para reducir la deuda nacional, no han repercutido en mejores condiciones económicas para la mayoría de la población. En 1999 el PIB era de US\$ 2.400 millones, equivalentes a un ingreso per cápita de US\$ 490. La inflación de este año se ubica alrededor del 15% y el empleo formal e informal es mucho mayor que el de mediados de los noventa. Actualmente, las tasas de interés promedias son del 19% anual.

La caída de los precios internacionales en los últimos tres años, la cual afecta entre otros al café, el azúcar y la soya, ha contribuido a una disminución de la actividad económica para aquellos que trabajan en las exportaciones agrícolas. Combinadas con los desequilibrios financieros causados por la deuda y sus efectos sobre los productores y los empresarios, así como la pobre administración de algunas instituciones financieras, han causado una recesión económica, amenazando la estabilidad financiera nicaragüense. Una gran parte de la responsabilidad por lo anterior recae sobre la Institución de Vigilancia Bancaria, por no adoptar medidas contra las ineficiencias y la falta de transparencia del sistema bancario. La quiebra de dos instituciones financieras a finales de 2000 –Interbank y Banco del Café– sugieren que el Estado ha venido respaldando los ahorros privados, lo que a su vez afecta el nivel de las reservas internacionales. Varios analistas predicen que la economía se contraerá fuertemente en el 2001, a pesar de que las predicciones oficiales afirman que este año habrá un crecimiento del 4–4.5% y el próximo ligeramente superior al 2%. Ésto representa una fuerte caída para un país que tuvo un crecimiento del 7% en 1999, lo que probablemente ocasionará una reducción del crédito y la producción y un aumento de las tasas de interés y de la impredecibilidad de los niveles de precios. Dentro de este contexto, los problemas del gobierno se han agravado debido a la crítica pública sobre el manejo de los

recursos públicos, la falta de transparencia en la privatización de servicios públicos, la adquisición de empresas por funcionarios públicos, los frecuentes escándalos por corrupción y los altos salarios devengados por los funcionarios públicos.

En Nicaragua los sectores financieros y comerciales se han considerado desde hace mucho como los elementos estables de la economía. Sin embargo, en los últimos cinco años seis bancos estatales y comerciales han colapsado: BECA, BANADES, Banco SUR, Banco Popular, INTERBANK y Banco del Café. Esta cadena de desastres ha relievado una serie de problemas que debe abocarse: la fragilidad del sistema financiero privado; la ausencia del Estado como regulador de las políticas financieras y comerciales; y las consecuencias de un gobierno que privilegia los intereses de las instituciones estatales sobre los de los grupos económicos de presión. Indudablemente, la responsabilidad por el colapso de los bancos recae sobre sus respectivas juntas directivas y ejecutivos, ya que existen fuertes evidencias de malos manejos y fraudes, aunque todavía no ha habido sanciones. Ésto muestra, nuevamente, la responsabilidad gubernamental de fiscalizar al sector financiero y la necesidad de revisar los débiles poderes de las entidades gubernamentales de vigilancia, así como los mecanismos de que disponen. En el análisis final, el respaldo oficial ofrecido al INTERBANK y al Banco del Café desequilibró al Banco Central y afectó las finanzas públicas del país.

### **La Pobreza y las Estrategias para Aliviarla**

Después de varios intentos fallidos, el gobierno nicaragüense ahora tiene una *Estrategia Reforzada para Reducir la Pobreza*, basada en el desarrollo económico con énfasis particular en las áreas rurales, donde la pobreza está más extendida y es más intensa. También contiene un significativo nivel de inversiones en infraestructura social básica y algunas acciones para ayudar a aquellos especialmente vulnerables a la pobreza extrema. La estrategia se basa, en buena medida, en el apoyo de

donantes. Según FUNAP, la *Estrategia Reforzada para Reducir la Pobreza* pronto se convertirá en la columna vertebral de los esfuerzos nacionales en el área del desarrollo y cooperación internacional. La estrategia establece metas para el 2005, dentro del contexto de las metas internacionales para reducir a la mitad la pobreza mundial hacia el año 2015. Cada meta se encuentra referida a un aspecto diferente de la pobreza, pero se unifican en un todo integral. Por tal razón, se plantea un progreso simultáneo en cada meta. El cabo que liga el progreso con las metas indudablemente es el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres y su disfrute de condiciones iguales a las de los hombres, basándose en la satisfacción y garantía de sus derechos.

Nicaragua sólo alcanzará las metas formuladas por la estrategia gubernamental para aliviar la pobreza y la subsecuente posibilidad de un desarrollo sostenible, si logra alcanzar las metas específicas establecidas para el año 2005. Éstas son: a) disminuir en 25% la pobreza extrema; b) aumentar en 85% la asistencia escolar; c) reducir la mortandad materna a 129 por 100.000 nacimientos; d) disminuir la mortandad infantil a 32 por 1.000 nacimientos; e) reducir en un 18%-25% la demanda insatisfecha de planificación familiar; f) disminuir al 13% la malnutrición crónica en los menores de cinco años; g) incrementar el acceso al agua potable al 75%; h) aumentar el acceso sanitario al 50%; e i) implementar una estrategia de desarrollo sostenible para el 2005.

El sector agrícola es un sector principal dentro de la economía nicaragüense y actualmente atraviesa por una difícil situación. La mayoría de nicaragüenses continúa sustentándose, total o parcialmente, de la tierra y el país muestra un esquema sesgado de distribución de la tierra, típico de la mayoría de naciones centroamericanas. La mecanización creciente de los fundos mayores resulta en una menor demanda de mano de obra agrícola y una mayor migración hacia las ciudades. Aquellos que permanecen en el campo hacen retroceder la frontera agrícola, explotan tierras marginales y aumentan el daño de las reservas forestales. La

destrucción del medio ambiente y su relación con los niveles de vida de la población pobre en las áreas rurales se manifiesta en la tala indiscriminada de árboles y en las prácticas inapropiadas de cultivo para obtener leña y comida.

El gobierno, la comunidad internacional y las organizaciones de la sociedad civil todas están jugando papeles más importantes en el desarrollo nacional. Por ejemplo, la declaración de Estocolmo muestra que uno de los objetivos de la reconstrucción que siguió a la destrucción del Huracán Mitch fue la consolidación de la democracia y de la autoridad, respaldando acciones para descentralizar las funciones gubernamentales y aumentar la participación activa de la sociedad civil. Empero, todavía no se ha formulado una política para transferir las obligaciones del sector público hacia los gobiernos locales o adelantar reformas financieras que respalden tal cambio institucional.

### **La Sociedad Civil Nicaragüense**

Se podría decir que los mayores retos enfrentados actualmente por Nicaragua son la consolidación de la democracia, la construcción de una sociedad civil articulada y la lucha contra la pobreza. Aún con los avances logrados en el proceso democrático durante las elecciones de la década del 90, el sistema político sigue siendo frágil y vulnerable. La democratización de la política, la cual enfatiza la representación civil, se está emprendiendo sin una cultura democrática, participación civil o desarrollo económico y social. Hasta ahora, el modelo democrático ha ignorado la inequidad social y económica creciente y los consecuentes problemas de pobreza extrema, crisis ecológica, migración en aumento y discriminación femenina o contra los grupos indígenas. A medida que el país atraviesa sucesivos periodos electorales, también atraviesa estadios como “la reforma del Estado” y la “liberalización del mercado”, sin lograr ningún cambio verdadero en las vidas de los pobres. La corrupción, impunidad e incompetencia públicas son los

resultados de unas instituciones débiles y de la carencia de valores democráticos.

También está claro que el modelo económico agrícola exportador se encuentra en crisis. Aunque el gobierno afirma que los análisis macroeconómicos muestran algún éxito –crecimiento del 5% el año pasado– ello no significa una consolidación tendiente hacia el crecimiento económico sostenible, la cual mostraría un empleo creciente, mejores servicios de salud y una distribución más igualitaria de la riqueza. El debate público sobre el desarrollo sostenible y humano realizado en los últimos cinco años, todavía no se expresa en la construcción e implementación de estructuras económicas, sociales y legislativas que faciliten el desarrollo sostenible y superen las graves inequidades sociales y territoriales. A pesar de que ahora hay más y más participación variada de la gente en la vida pública, la creciente falta de confianza en los Partidos políticos significa que muchos grupos sociales importantes no están involucrados en los procesos políticos que afectan sus vidas.

La documentación nicaragüense visualiza la sociedad civil como incluyendo a todas las organizaciones que representan los intereses privados y gozan de una total independencia del Estado: los movimientos sociales, sindicatos, organizaciones comunitarias y otras organizaciones diversas como las ONGs. La sociedad civil constituye un elemento vital en la consolidación de la democracia, pero reconocemos que en Nicaragua la sociedad civil todavía está en proceso de formación. Hoy en día, la sociedad civil nicaragüense todavía parece débil, dispersa y con una agenda inarticulada o pobremente proyectada. Sin embargo, esto no desconoce que existan importantes logros, iniciativas o esfuerzos sostenidos provenientes de ciertos actores sociales que dinamizan los procesos democráticos y socioeconómicos. En efecto, nunca antes Nicaragua había presenciado tal proliferación de organizaciones de la sociedad civil, con tal diversidad de acciones, focos, propuestas y logros. Existe una combinación de ONGs, movimientos sociales, grupos de presión

y medios de comunicación, los cuales totalizan cerca de 3,000 organizaciones. Vale la pena anotar que este fenómeno en buena medida se explica por el alto nivel de cooperación internacional hoy existente en Nicaragua, especialmente la cooperación no gubernamental.

Es importante ubicar cualquier análisis de las organizaciones de la sociedad civil dentro del contexto de un proceso de democratización comenzado en la década del 90. Ello influyó las estructuras tradicionales de la organización social, las cuales habían estado dominadas por organizaciones populares o gremiales. El aumento y participación de otras organizaciones de la sociedad civil como las ONGs está relacionado con las nuevas agendas introducidas a Nicaragua por otros gobiernos y organizaciones gubernamentales al terminar el conflicto y la violencia. Las nuevas políticas de estabilización y ajuste, combinadas con esfuerzos para institucionalizar los derechos ciudadanos y fortalecer los nuevos sistemas electorales democráticos, así como los efectos socioeconómicos de las políticas de ajuste, han creado un nuevo ambiente económico y social. En este nuevo ambiente las ONGs, en particular, han incursionado crecientemente en actividades antes cubiertas por el Estado.

Los problemas sociales se han agravado por la reducción de la responsabilidad estatal con los servicios sociales, los efectos de la privatización, la liberalización de la economía y las consecuencias de la globalización sobre un país con una limitada capacidad competitiva. Tales problemas incluyen: el desplazamiento y migraciones, la inseguridad y violencia, la corrupción social y pública, la ruptura de la industria textil rural y, vinculada a todos éstos, la rápida destrucción de los recursos naturales y las inequidades territoriales. En estas circunstancias, el tema del desarrollo asume una nueva dimensión e importancia para la comunidad internacional. Esta tendencia fue reforzada por el Programa de Emergencia del Huracán Mitch, que reveló la vulnerabilidad social, económica y ecológica de Nicaragua. Ésto explica parcialmente el nacimiento de

nuevas organizaciones de la sociedad civil, alrededor de asuntos del desarrollo, la democratización y la gobernabilidad. Las ONGs nicaragüenses actualmente viven un periodo de *boom* y en general los viejos movimientos sociales se encuentran en declive. La cooperación internacional se ha convertido en un protagonista a nivel nacional y están emergiendo nuevos actores, como grupos indígenas, la mujer y las comunidades locales. La sociedad nicaragüense, como un todo, ha devenido en una mezcla diversa de intereses y grupos que combina movimientos y actores nuevos y viejos.

No obstante, no hay certeza de que los cambios “democráticos” que supuestamente están ocurriendo actualmente en Nicaragua estén garantizando una genuina participación de la gente en la sociedad. Sin embargo, es importante reconocer la contribución de la sociedad civil a la democratización por medio de diversas organizaciones, incluyendo movimientos sociales, agremiaciones voluntarias con o sin representación legal, ONGs, organizaciones espontáneas, grupos de auto ayuda, asociaciones de grupos indígenas y organizaciones religiosas.

## Las ONGs Nicaragüenses

Sobre aproximadamente la pasada década, las ONGs nicaragüenses han asumido importantes roles en el desarrollo del país. Son muy variadas y la mayoría aboca una variedad de asuntos de desarrollo en el contexto de sus amplias misiones. Es posible señalar dos grupos principales: **ONGs operacionales**, que sobre todo diseñan y realizan proyectos de desarrollo; y **ONGs políticamente activas**, que sobre todo defienden y promueven una causa y tratan de influir la elaboración de políticas. Actualmente, los nicaragüenses padecen varios problemas, siendo el más significativo la creciente **dependencia** respecto de las agencias de cooperación internacional para la obtención de recursos. Son variados los niveles de desarrollo y capacidad operacional para alcanzar la sostenibilidad y la credibilidad. Los estudios sugieren que en Nicaragua pueden existir hasta 3,000 ONGs nacionales. La siguiente tabla presenta un perfil general de un número más pequeño que fue investigado el año pasado:

Perfil de ONGs Nicaragüenses				
Área de interés	Cantidad	Área geográfica		
		Municipal	Departamental	Nacional
Etnia	18	0	18	0
Derechos Humanos	54	2	47	5
Género / Familia	112	1	97	14
Niñez / Juventud	91	2	79	10
Salud / Rehabilitación	69	2	61	6
Cultura	39	1	37	1
Ecología	77	3	70	4
Agropecuaria	62	1	55	6
Crédito Alternativo	58	0	52	6
Vivienda	32	0	29	3

Fuente: NGO Directory. CAPRI 2000

Sobre la muestra de más de 600 ONGs, la gran mayoría trabaja esencialmente a nivel departamental, al paso que menos del 10% labora exclusivamente a nivel nacional. No obstante, probablemente podemos asumir que muchas de las ONGs departamentales estarán

involucradas en alianzas o redes (*networks*), las cuales también funcionan a nivel nacional. En términos de desarrollo, las ONGs analizadas aparentan expresarse convencionalmente a través de varios sectores y disponer de un sólido *bias* de beneficencia/servicios. Fuera del

anterior resumen estadístico, existen pocos –si algún– estudios sobre las ONGNics a nivel colectivo como actores de desarrollo y, asimismo, asumimos que existe una colección bastante heterogénea de organizaciones, las cuales abarcan desde agencias de desarrollo altamente profesionalizadas hasta otras que prestan servicios en un contexto limitado. La sección “dinámica” de la sociedad de ONGNics probablemente es bastante pequeña, siendo las que interactúan con las ONGNs.

Existe mucha competencia por los recursos internacionales de cooperación, lo cual causa que muchas ONGs nicaragüenses se involucren en toda una gama de iniciativas de desarrollo socioeconómico, pero frecuentemente sin reconocer sus propias fortalezas y limitaciones, así como el foco político de las políticas de cooperación que acompaña a los recursos. Otro asunto es la potencial división que su presencia puede causar en las comunidades, a causa de una carencia de coordinación con ellas. Estas

divisiones pueden afectar la estructura social natural de las comunidades y la identidad e independencia de sus propias organizaciones sociales.

### **ONGs Internacionales que Trabajan en Nicaragua**

La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua y la mayoría de las ONGs internacionales trabajan en el área del desarrollo sostenible. Lo visualizan como un proceso integrado que comprende la pobreza, el medio ambiente, los derechos humanos, la niñez, el género y la vulnerabilidad. También lo relacionan con la construcción del espíritu ciudadano, el desarrollo de la sociedad civil y un aumento de la democracia. En Nicaragua existen más de 100 proyectos de diferentes agencias de cooperación en la sola área del medio ambiente. También hay más de 150 ONGs internacionales en el país. La siguiente tabla ilustra el rango de su trabajo:

<b>Perfil de las ONGs Internacionales que Trabajan en Nicaragua</b>				
<b>Áreas de Interés</b>	<b>Número</b>	<b>Municipales</b>	<b>Departamentales</b>	<b>Nacionales</b>
Etnicidad	2	0	2	0
Derechos Humanos	18	0	16	2
Género/Familia	36	0	33	3
Niñez/Jóvenes	40	1	38	1
Salud/Rehabilitación	41	2	36	3
Cultura	9	1	7	1
Ecología	38	2	33	3
Agricultura y pesca	45	0	43	2
Crédito alternativo	29	0	29	0
Vivienda	19	0	19	0

Fuente: Capri, 2000

Como puede apreciarse, la mayoría de las ONGs internacionales trabajan en los principales sectores del desarrollo: salud, agricultura, niñez y medio ambiente y con preocupaciones notables por asuntos de género y derechos humanos. Ello constituye un perfil muy común de las comunidades de ONGs internacionales en América Latina, con la mezcla de producción/servicios con preocupación por asuntos más amplios como Derechos y Género.

Lo que la tabla no muestra son las muchas metas más cualitativas –democratización, participación, organización comunitaria– las cuales frecuentemente son tan críticas como las metas inmediatas de los objetivos más tangibles. Ciertamente, en las ONGs noruegas que trabajan en Nicaragua existe fuerte evidencia de que combinan, en el contexto de sus proyectos sectoriales, los objetivos organizacionales más amplios y los objetivos “políticos”.

## Marco Legal que Gobierna las ONGs Internacionales

La ley 147, llamada “Ley General que Gobierna las Organizaciones Sin Ánimo de Lucro”, regula las ONG nacionales e internacionales que trabajan sobre asuntos de desarrollo en Nicaragua. Esta ley, aprobada por la Asamblea Nacional en 1992, no diferencian las normas que regulan la presencia y operación de las ONGs nacionales e internacionales. Más aún, se aplica de manera indiscriminada a todas las organizaciones e instituciones que conforman la sociedad civil. El concepto de organización sin ánimo de lucro incluye organizaciones que van desde una ONG típica hasta grupos religiosos y sociedades deportivas, entre otros. La ley es extremadamente general y no contiene obligaciones distintas a registrarse ante el gobierno como institución pública y presentar contabilidad financiera. El objetivo es *“regular la constitución, autorización, funciones y terminación de cuerpos legales civiles y religiosos sin ánimo de lucro ya existentes en el país y que emerjan en el futuro”*. Sin embargo, la posición dominante de las ONG internacionales y la naturaleza de su trabajo significa que el gobierno no es el cuerpo más apropiado para regularlas.

La brecha dejada por esta ley ha sido llenada por los “Acuerdos de Cooperación” entre las ONGs internacionales y sus gobiernos a través del Ministerio de Relaciones Internacionales, específicamente de la Secretaria de Relaciones y Cooperación Económica. Sin embargo, las ONGs internacionales están todavía preocupadas por su seguridad legal en el país. Esta preocupación –asunto que surgió durante el estudio– es causada por los problemas de gobernabilidad que actualmente enfrenta el país. En particular, preocupa a las ONGs internacionales las diferencias de opinión y el conflicto entre el gobierno nicaragüense y la comunidad de cooperación internacional. Las ONGs internacionales han propuesto un Acuerdo Marco que podría llenar el vacío en legislación y seguridad legal. Éste es el resultado de las negociaciones con el Secretariado, el cual vincula los Secretariado de Relaciones Económicas y para Cooperación, y

que ha asegurado que su aprobación sólo está a la espera del visto bueno del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La propuesta señala las responsabilidades recíprocas e incluye una cláusula tributaria, la cual fue negociada con la Gerencia General del Ministerio de Finanzas y Crédito Público. También obliga a las ONGs a informar al gobierno sobre sus actividades, incluyendo detalles generales sobre sus proyectos, y a coordinar con los Ministerios gubernamentales relevantes. Las responsabilidades de las ONGs incluyen: capacitación técnica y profesional de equipos nicaragüenses, donación de materiales e importación de equipos para los proyectos de desarrollo; inversión financiera no reembolsable en los proyectos de desarrollo y el envío de equipo profesional y técnico a Nicaragua. El acuerdo también libera a las ONGs de pagar impuestos al gobierno. Asimismo, se refiere a la resolución de conflictos, la validez, el cronograma de operaciones y los resultados finales. Sin embargo, estas propuestas están archivadas y excluidas de la agenda gubernamental, probablemente hasta después de las próximas elecciones.

## Comentarios Finales

Las ONGs internacionales han aportado –y probablemente continúen haciéndolo– una importante contribución para ayudar a Nicaragua a enfrentar los retos del desarrollo. Empero, una dificultad inmediata es el problema de medir cuantitativamente este impacto. La situación se torna todavía más difícil por varios aspectos actuales críticos de la economía nicaragüense: las medidas macroeconómicas gubernamentales, la desregulación de la economía, el impacto negativo de la globalización y la disminución del papel del Estado. Otras dificultades provienen de la carencia de una coordinación eficiente de políticas de apoyo. Esta situación limita el impacto del trabajo y crea dispersión y fragmentación de mejorías potenciales para los beneficiarios. También está motivada por una falta de comunicación entre la cooperación

oficial, la cooperación no gubernamental y las actividades de desarrollo promovidas por organizaciones financieras internacionales.

Nicaragua no tiene una estructura legal clara para la presencia de las ONGs internacionales. Su inseguridad y vulnerabilidad legales se relacionan con el problema de la polarización política y la falta de derechos permitidos por el gobierno nicaragüense. Las ONGs noruegas no escapan a esta situación. En el corto plazo debe esperarse que continúe esta situación, en razón del intenso periodo político que el país está a

punto de comenzar en 2001 con las elecciones presidenciales. Es probable que la regulación de la Ley 147 o la creación de una ley exclusiva para las ONGs internacionales o la aprobación de una propuesta para un acuerdo marco continúen en la agenda hasta el 2002. En este sentido, las ONGs noruegas pueden sentirse particularmente vulnerables, ya que, junto a otros países nórdicos, conforman uno de los pocos bloques sustantivos de ONGs internacionales que no operan dentro del contexto de un acuerdo bilateral entre su gobierno y nicaragüense.

## Anexo 5 Perfil General del Apoyo de las ONGs Noruegas a Nicaragua: 1994–99

### Asistencia para el Desarrollo Noruega a través de NORAD, 1994–1999 (NK 1000)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Asistencia bilateral total	3 073 458	3 145 376	3 392 481	3 749 231	3 797 193	3 706 477	
Porción nicaragüense en lo anterior	114 538	88 580	113 757	99 724	92 814	105 344	614 775
Porción de las ONGs en la asistencia total	809 668	927 084	951 735	1 074 568	1 183 595	1 266 105	
Porción nicaragüense en lo anterior	41 028	45 702	45 031	46 854	43 854	42 678	265 113

Porción de la asistencia de las ONGs en el total de asistencia bilateral noruega, 1994–1999 = 30 por ciento

Porción de la asistencia de las ONGs en el total de asistencia a Nicaragua, 1994–1999 = 43 por ciento

Fuente: Información suministrada por la División de Presupuesto y Estadística de NORAD

### Desembolsos de las ONGs como Total de la Ayuda Bilateral Noruega a Nicaragua: 1994–99

#### Apoyo a Nicaragua a través de ONGs Noruegas, 1994–1999 (NK 1000)

	Tipo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1994–99	%	Donaciones
Atlas	F	382	324		387	340	123	1556	0,7%	5
CARE	F	4202	4672	4761	3156	4829	3079	24699	11,0%	10
SNV	F	2975	2950	1662	2026	7461	3449	20523	9,1%	10
FOKUS	F						301	301	0,1%	1
KN	Pgr	4689	5091	5457	4864	6885	4028	31014	13,8%	30
LO	F	720	445	280	272	377	351	2445	1,1%	8
LAG	IA	892	473	842	197			2404	1,1%	8
LAHF	IA		605	1094	1616	2478	1331	7124	3,2%	10
LUG/MSF	IA					370	327	697	1,3%	1
NAFO	IA	508	348	504	403	332	150	2245	1,0%	8
NBF	F	1588	1174	254				3016	1,3%	7
NF	F	3894	4389	5032	4879	5641	7089	30924	13,7%	67
NL	F	291	362	472	401	368	354	2248	1,0%	17
BN	F	1720	477	271				2468	1,1%	4
NU	F	22	455	424	639			1540	0,7%	6
RB	Pgr	8239	11050	9015	9615	8931	13763	60613	26,9%	132
SAIH	F	878	2319	2695	3252	3413	2475	15032	6,7%	30
UTVF	F	2235	2429	2613	2466	2618	2377	14738	6,5%	26
YME	IA	129						129	0,1%	1
Otros		70	543	728	224	132	42	1739	0,8%	23
Total		33434	38106	36104	34397	44175	39239	225455	100,0%	404

Notas: Los acrónimos de las ONGs son los usados en noruego

Los tipos se refieren a lo que sigue: F = trabajo en fincas rurales, Pgr = programa, e IA = aplicación individual

Fuente: Datos brutos suministrados por la División de Presupuesto y Estadísticas de NORAD



## Anexo 6 Documentación y Bibliografía

La mayor parte de la literatura consultada durante el estudio fue documentación preparada por las ONGs noruegas y nicaragüenses, tanto en su trabajo general como, más específicamente, en los catorce proyectos visitados. Esta documentación se puede dividir en cuatro partes principales:

- La propuesta original del proyecto, el cual define el problema de desarrollo a estudiar
- Ejemplos de informes periódicos o anuales sobre el progreso del proyecto
- Documentos relacionados con cualesquiera evaluaciones formales emprendidas sobre el proyecto
- Otros documentos útiles, incluyendo las Hojas Estratégicas de ONGs, Hojas temáticas u otros estudios que estimemos relevantes para nuestras tareas conjuntas

La cantidad de la documentación varió considerablemente entre las ONGs. Pudimos conseguir documentación básica en las dos primeras categorías de todas las ONGs menos una, pero la documentación en las otras dos áreas varió enormemente. En términos generales, comprensiblemente, las ONGs noruegas más grandes disponían de documentación que incluía documentos relacionados con la estrategia y otras variables claves. Nos dimos cuenta que hubo muy pocos ejemplos de evaluaciones externas de los proyectos estudiados, aunque la mayoría de las propuestas de proyectos se refieren a evaluaciones que se iban a incluir en el ciclo de los proyectos. Dado que la lista completa de esta documentación sobrepasa 80 documentos, decidimos no incluirla completa sino sólo hacer un esquema de su contenido.

En términos de otra **bibliografía** consultada, presentamos la siguiente:

Biekart, Kees (1999) *The Politics of Civil Society Building: European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*. Amsterdam, Transnational Institute

Bradshaw, Sarah, et. al. (2000) *Social Roles and Spatial Relations of NGOs and Civil Society: Participation and Effectiveness Post Hurricane Mitch*. Managua

CAPRI (2000). Directorio de ONGs de Nicaragua, Managua

CONPES (2000) *Consejo Nacional de Planificación Económica Social*.

DAC (1999) *Development Co-operation Review*. París

Fundación Arias (1999) *La Movilización de Recursos en la ONGs*. Managua

Gobierno de Nicaragua (1996) *Convenio Marco Borrador para ONGs Internacionales*. Managua

Kruse S-E (1997) *NGO Evaluation Synthesis Study: The Norwegian Case Study*. Oslo, DIS

Ministry of Foreign Affairs (1999) *Evaluation of Tanzania-Norway Development Co-operation 1994-97*. Oslo

Ministry of Foreign Affairs (1998) *Evaluation of Norwegian Bilateral assistance to Nicaragua 1994-97*. Oslo

Ministry of Foreign Affairs (1998) *Evaluation of the Development Co-operation Between Norway and Nicaragua*. Oslo

Ministry of Foreign Affairs (1998) *Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous People's*. Oslo

NORAD (1994) *Guidelines for NORAD Assistance to the Activities of Norwegian NGOs in Developing Countries*. Oslo

NORAD (1996) *Strategies for Development Co-operation*. Oslo

NORAD (1996) *Strategies for Bilateral Development Co-operation*. Oslo

NORAD (1999) *NORAD Invests in the Future: NORAD's Strategy for 2000–2005*. Oslo

NORAD (1996–99) *Annual Reports*. Oslo

OECD (1999) *DAC Peer Review of Norway*. Paris

PNUD (2000). *El Desarrollo Humano en Nicaragua: Equidad para superar la Vulnerabilidad*. Nicaragua

República de Nicaragua. *Ley 147 de La República de Nicaragua para las Asociaciones sin Fines de Lucro*. Managua.

Tvedt T (1995) *NGOs as a Channel in Development Aid. The Norwegian System*. University of Bergen

Varios autores nicaragüenses (2000). *Apuntes para un Planteamiento Estratégico de las ONGs en Nicaragua*. Managua

## Anexo 7 Lista de Personas Entrevistadas

Durante el transcurso del ejercicio de evaluación, consultamos a más de 100 personas de diferentes organizaciones y comunidades. Con algunas sostuvimos discusiones de grupo individuales y con otras nos entrevistamos durante el transcurso de una visita a una organización o proyecto. Para no tener una lista demasiado larga, incluimos solamente a los colegas y representantes comunitarios con quienes sostuvimos discusiones substanciales y cuyos puntos de vista bien pueden haberse incluido en nuestro informe.

### **Ministerio Real de Asuntos Exteriores, Oslo**

Eirik G. Jansen, Sección de Evaluación  
Peter Ræder, Consejero Regional para América Latina

### **Embajada Real Noruega, Nicaragua**

Ingunn Klepshvik, Embajador  
Tove Stub, Cónsul  
Per Kristian Roer, Segundo Secretario  
Mette Kottmann, Segundo Secretario

### **NORAD, Oslo**

Erling Eggen, Director Asistente, Departamento para la Sociedad Civil y Desarrollo del Sector Privado  
Anne-Lise Sukke, Departamento para la Sociedad Civil  
Hans Peter Melby, Nicaragua Desk  
Lisa Stensrud, Nicaragua Desk  
Knut Klepshvik, División de Performance Review

### **NPA**

Rannveig Spjudvik, APN, Oslo  
Signe Flydal Blichfeldt, Cabeza para la región de América Latina  
Nestor Napal, Representante APN  
Roberto Sosa

### **Redd Barna**

Kari Thomassen, Redd Barna, Oslo  
Parvez Kapoor, Representante Residente RB  
María Dolores Estrada, Coordinadora de Programa RB

Yvette Fonseca, Coordinadora de Programa RB  
Luz María Sequeira, Coordinadora de Programa RB

Pedro Hurtado, Coordinador de Programa RB  
Ramón J. Meneses, Oficial de Información RB  
Enrique Molina, Contador Financiero RB

### **R.B.C**

Sobeyda Bárcenas, Secretaria Ejecutiva, Equipo Técnico RBC  
Berna Espinoza, Comisión Nacional RBC  
Janeth Díaz, Equipo Técnico RBC  
Reina Ruíz, Equipo Técnico RBC

### **Dos Generaciones**

Mario Chamorro, Director “Dos Generaciones”  
Jaqueline Vargas, Coordinadora “Trabajo Infantil”, DG  
Máximo Martín López, Educador, DG  
Fátima Almendarez, Educadora, DG  
Eddy Ramón Pérez, Educador, DG  
Keyla Largaespada, Monitora, DG  
Yelba Melendez, Monitora, DG  
Daniel S. García, Monitor, DG

### **MinFam**

Ramón Díaz, Director Programa Hogares Sustitutos (Ministerio de la Familia)  
Marlene Alvarez, Analista Presupuestaria  
Edwin Hernández, Contador

### **NDR – SNV**

Vidar Kapelrud, NDR, Oslo  
José Luis Ramos, Representante para América Latina  
Gina Zamora  
Marcia Calderon, Representante en Nicaragua

### **LAHF**

Hector Carvallo, LAHF, Oslo  
Anne Engelstad, LAHF, Oslo  
Mildred Mikkelsen, coordinador de proyecto, LAHF  
Isaura Gonzales, agrónomo del proyecto, LAHF  
Ramón Gámez, Coordinador de MCN, Departamento de Estelí

**NCA**

Anne Veiteberg, NCA, Oslo  
 Yolanda de Salazar, NCA, Guatemala y  
 Nicaragua

**CEPAD**

Gilberto Aguirre, Director Ejecutivo  
 William Morales Técnico Nacional de  
 Educación Teológica  
 Ligia Sandoval, Directora Administrativa y  
 Finanzas  
 Kamaria O. Lopez Coordinadora de Género  
 Carlos Silva, Delegado Pastoral  
 Aydalina Moraga Acuña, Responsable de  
 Desarrollo Comunitario  
 Regina Rodríguez, Técnica pastoral de la Mujer  
 Juan José Hernández, Contador General  
 Trinidad Vásquez, Area de Divulgación  
 Damaris Albuquerque, Asistente de la  
 Dirección Ejecutiva  
 Roberto Castillo Morales, Director de  
 Desarrollo Comunitario  
 Karen Wider, Educación a Distancia  
 Sandra Gonzáles Zúñiga, Secretaria Zonal del  
 CEPAD  
 Sergio Zeledón, Técnico del programa  
 COPADD  
 Daniel Montealegre, Técnico del MED

**CIEETS**

Benjamín Saballos, Director General  
 Pablo Cruz Cortes, Director de Programas y de  
 Planificación  
 Violeta Rocha, Decana de la Facultad de  
 Teología  
 Silvio Centeno, Responsable de Administración  
 y Finanzas  
 Eberto Varilla López, Responsable de  
 Comunicación Social  
 Ivania Quintanilla, Instituto de Acción Pastoral  
 Eduardo Chavarria, Director de agricultura y  
 medio ambiente  
 Gustavo Adolfo Garcia, Técnico Zonal de  
 Agricultura, Carazo  
 Carlos Sediles, Coordinador Regional, Carazo  
 Roque Romero, Coordinador de Estudios  
 Bíblicos, Carazo  
 Angel Aragón, Coordinador Regional de  
 Agricultura y Medio Ambiente  
 Rosa Maria, Técnica Zonal Carazo

**CARE**

Moira Eknes, CARE, Oslo  
 John Veerkamp, Director, CARE – Noruega,  
 Nicaragua

**NL**

Christine Parker, NL, Oslo  
 Anneli Askola, Director anterior de la Oficina  
 Internacional de NL

**ANDEN**

José Antonio Zepeda (Secretario General de  
 ANDEN)  
 Róger Benito Acevedo (Secretario de Asuntos  
 Generales)

**LO**

Christine Parker, LO, Oslo

**SAIH**

Roy Krovel, SAIH, Oslo

**URACCAN**

José Sabello, Coordinador de Cooperación  
 Externa, URACCAN, Managua  
 Márbel Baltonado, Secretario Académico.  
 URACCAN, Bilwi Campus  
 Ms. Sandra Debis, Coordinador de Externa,  
 Bilwi Campus  
 Ms. Watson, Profesor Universitario, Bilwi

**Clínica Bilwi**

Denis Peralta, Vice Coordinador del Proyecto  
 Mórlan Gómez, Coordinador del área rural  
 Magalí Watson, Promotor del área urbana

**CETERS (Nurses School)**

Ada Gonzalez, Director del School  
 Emily Halze, Profesor  
 Marleen Lacayo, Profesor  
 Otilia Willys, Profesor

**INFORMANTES CLAVES**

Ana Quiroz (Coordinadora para la Emergencia y  
 la Reconstrucción)  
 Normant Bent (Comité Costeño)  
 Bayardo Salmeron (AMUNIC, Asociación de  
 Municipios de Nicaragua)  
 Nestor Napal (APN)  
 Leonor Midence (Liga del Consumidor)

Ana María Pizarro (Centro de Atención Integral a la Mujer, Sí Mujer)

Ada Esperanza Silva (CDC, Centro de Derechos Constitucionales)

Eva Nariá Sanqui (Centro de Mujeres, Ixchem)

Myrna Moncada (INDES, GM Asociados)

Jorge Navas Morales (Universidad Centroamericana UCA, Consultor Independiente)

Alina Guerrero (Asociación Nicaragüense de Trabajadores Sociales)

Roberto Sosa, Norwegian Peoples Aid (NPA)

Joke Langbroek, SNV (Servicio Nacional Holanda)

Finn Jhul Pedersen, MS (Denmark)

Patricio Cranshaw, CIIR (Catholic Institute of International Relations, Inglaterra)

Luis Morales Montalban, Consultor Externo Unión Europea

Miguel Aguilera, Ministerio de Relaciones Exteriores

Adela Stadthagen, Ministerio de la Familia

Luisa Amanda Campo, Ministerio de Salud

Carlos Cruz Lesage, Ministerio de Salud

Indiana Herrera Jerez, Ministerio de Salud

Cirilo Otero, Grupo Propositivo de Cabildeo

Javier Mejía B., Consejo Nacional de

Hermanamientos Holanda – Nicaragua

Ricardo Zambrana, Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER)

Bianca Mangas, CCER

Donald Zapata, CESADE

Donald Méndez, Consultor Independiente

### **COOPERACIÓN BILATERAL**

Beatrice Meyer, Coordinador, COSUDE, Swiss International Development Co-operation

Jakob Brix Tange, Segundo Secretario, Embajada Danesa para Centro América

Juan Antonio Balsalobre, AECI (Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo)

Karin Metell Cueva, Segundo Secretario, Embajada de Suecia.

## EVALUATION REPORTS

1.88	UNIFEM - United Nations Development Fund for Women	7.97	Aid as a Tool for Promotion of Human Rights and Democracy: What can Norway do?
2.88	The Norwegian Multi-Bilateral Programme under UNFPA	8.97	Evaluation of the Nordic Africa Institute, Uppsala
3.88	Rural Roads Maintenance, Mbeya and Tanga Regions, Tanzania	9.97	Evaluation of Norwegian Assistance to Worldview International Foundation
4.88	Import Support, Tanzania	10.97	Review of Norwegian Assistance to IPS
5.88	Nordic Technical Assistance Personnel to Eastern Africa	11.97	Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan
6.88	Good Aid for Women?	12.97	Cooperation for Health Development
7.88	Soil Science Fellowship Course in Norway		WHO's Support to Programmes at Country Level
1.89	Parallel Financing and Mixed Credits	1.98	"Twinning for Development". Institutional Cooperation between Public Institutions in Norway and the South
2.89	The Women's Grant. Desk Study Review	2.98	Institutional Cooperation between Sokoine and Norwegian Agricultural Universities
3.89	The Norwegian Volunteer Service	3.98	Development through Institutions? Institutional Development Promoted by Norwegian Private Companies and Consulting Firms
4.89	Fisheries Research Vessel - "Dr. Fridtjof Nansen"	4.98	Development through Institutions? Institutional Development Promoted by Norwegian Non-Governmental Organisations
5.89	Institute of Development Management, Tanzania	5.98	Development through Institutions? Institutional Development in Norwegian Bilateral Assistance. Synthesis Report
6.89	DUHs Forskningsprogrammer	6.98	Managing Good Fortune – Macroeconomic Management and the Role of Aid in Botswana
7.89	Rural Water Supply, Zimbabwe	7.98	The World Bank and Poverty in Africa
8.89	Commodity Import Programme, Zimbabwe	8.98	Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples
9.89	Dairy Sector Support, Zimbabwe	9.98	Evaluering av Informasjonsstøtten til RORGene
1.90	Mini-Hydropower Plants, Lesotho	10.98	Strategy for Assistance to Children in Norwegian Development Cooperation
2.90	Operation and Maintenance in Development Assistance	11.98	Norwegian Assistance to Countries in Conflict
3.90	Telecommunications in SADCC Countries	12.98	Evaluation of the Development Cooperation between Norway and Nicaragua
4.90	Energy Support in SADCC Countries	13.98	UNICEF-komiteen i Norge
5.90	Intentional Research and Training Institute for Advancement of Women (INSTRAW)	14.98	Relief Work in Complex Emergencies
6.90	Socio-Cultural Conditions in Development Assistance	1.99	WID/Gender Units and the Experience of Gender Mainstreaming in Multilateral Organisations
7.90	Non-Project Financial Assistance to Mozambique	2.99	International Planned Parenthood Federation – Policy and Effectiveness at Country and Regional Levels
1.91	Hjelp til Selvhjelp og Levedyktig Utvikling	3.99	Evaluation of Norwegian Support to Psycho-Social Projects in Bosnia-Herzegovina and the Caucasus
2.91	Diploma Courses at the Norwegian Institute of Technology	4.99	Evaluation of the Tanzania-Norway Development Cooperation 1994–1997
3.91	The Women's Grant in Bilateral Assistance	5.99	Building African Consulting Capacity
4.91	Hambantota Integrated Rural Development Programme, Sri Lanka	6.99	Aid and Conditionality
5.91	The Special Grant for Environment and Development	7.99	Policies and Strategies for Poverty Reduction in Norwegian Development Aid
1.92	NGOs as Partners in Health Care, Zambia	8.99	Aid Coordination and Aid Effectiveness
2.92	The Sahel-Sudan-Ethiopia Programme	9.99	Evaluation of the United Nations Capital Development Fund (UNCDF)
3.92	De Private Organisasjonene som Kanal for Norsk Bistand, Fase I	10.99	Evaluation of AWEPA, The Association of European Parliamentarians for Africa, and AEI, The African European Institute
1.93	Internal Learning from Evaluations and Reviews	1.00	Review of Norwegian Health-related Development Cooperation 1988–1997
2.93	Macroeconomic Impacts of Import Support to Tanzania	2.00	Norwegian Support to the Education Sector. Overview of Policies and Trends 1988–1998
3.93	Garantiordning for Investeringer i og Eksport til Utviklingsland	3.00	The Project "Training for Peace in Southern Africa"
4.93	Capacity-Building in Development Cooperation Towards Integration and Recipient Responsibility	4.00	En kartlegging av erfaringer med norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner 1987–1999
1.94	Evaluation of World Food Programme	5.00	Evaluation of the NUFU programme
2.94	Evaluation of the Norwegian Junior Expert Programme with UN Organisations	6.00	Making Government Smaller and More Efficient. The Botswana Case
1.95	Technical Cooperation in Transition	7.00	Evaluation of the Norwegian Plan of Action for Nuclear Safety Priorities, Organisation, Implementation
2.95	Evaluering av FN-sambandet i Norge	8.00	Evaluation of the Norwegian Mixed Credits Programme
3.95	NGOs as a Channel in Development aid	9.00	"Norwegians? Who needs Norwegians?" Explaining the Oslo Back Channel: Norway's Political Past in the Middle East
3A.95	Rapport fra Presentasjonsmøte av «Evalueringen av de Frivillige Organisasjoner»	10.00	Taken for Granted? An Evaluation of Norway's Special Grant for the Environment
4.95	Rural Development and Local Government in Tanzania	1.01	Evaluation of the Norwegian Human Rights Fund
5.95	Integration of Environmental Concerns into Norwegian Bilateral Development Assistance: Policies and Performance	2.01	Economic Impacts on the Least Developed Countries of the Elimination of Import Tariffs on their Products
1.96	NORAD's Support of the Remote Area Development Programme (RADP) in Botswana	3.01	Evaluation of the Public Support to the Norwegian NGOs Working in Nicaragua 1994–1999
2.96	Norwegian Development Aid Experiences. A Review of Evaluation Studies 1986–92	3A.01	Evaluación del Apoyo Público a las ONGs Noruegas que Trabajan en Nicaragua 1994–1999
3.96	The Norwegian People's Aid Mine Clearance Project in Cambodia	4.01	The International Monetary Fund and the World Bank Cooperation on Poverty Reduction
4.96	Democratic Global Civil Governance Report of the 1995 Benchmark Survey of NGOs	5.01	Evaluation of Development Co-operation between Bangladesh and Norway, 1995–2000
5.96	Evaluation of the Yearbook "Human Rights in Developing Countries"		
1.97	Evaluation of Norwegian Assistance to Prevent and Control HIV/AIDS		
2.97	«Kultursjokk og Korrektiv» – Evaluering av UD/NORADs Studiereiser for Lærere		
3.97	Evaluation of Decentralisation and Development		
4.97	Evaluation of Norwegian Assistance to Peace, Reconciliation and Rehabilitation in Mozambique		
5.97	Aid to Basic Education in Africa – Opportunities and Constraints		
6.97	Norwegian Church Aid's Humanitarian and Peace-Making Work in Mali		

Editado por el  
Real Ministerio de Asuntos Exteriores  
7. juniplassen 1/Victoria Terrasse  
P.O. Box 8114 Dep., 0032 Oslo  
NORWAY

Dirección del sitio web:  
<http://odin.dep.no/ud/engelsk/publ/rapporter/032091-990133/>

Puede pedir informe de evaluaciones:  
E-mail: [eval@mfa.no](mailto:eval@mfa.no)  
Fax: +47 22 24 35 40  
Tel: +47 22 24 33 54

