



Ministerio holandés de Asuntos  
Exteriores

# *Evaluación de la IOB*

## **Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua**

*Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua | Evaluación de la IOB | No. 337 | Evaluación*



# *Evaluación de la IOB*

**Evaluación de las actividades de las  
organizaciones holandesas de  
cofinanciamiento activas en Nicaragua**



## Prólogo

La Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB por sus siglas en holandés) llevó a cabo una evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua referente al período 2005-2008. En la asignación de los recursos disponibles para la cooperación al desarrollo, la selección del canal y la complementariedad son de importancia. Existen expectativas específicas en cuanto a la cooperación que está siendo canalizada por el canal particular. Por esta razón se decidió ejecutar, en el marco de la evaluación general de la cooperación holandesa con Nicaragua, un estudio parcial aparte sobre el papel de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento (OCFs). Este informe presenta los hallazgos más importantes.

El equipo de evaluación que trabajó en este estudio estuvo compuesto por el evaluador de la IOB Nico van Niekerk y la técnica de investigación Rianne Verbeek. En los estudios parciales estuvieron trabajando los siguientes investigadores: Kees Biekart, Goya Wilson y Goya Wallace (fortalecimiento de la sociedad civil), Ruerd Ruben y Guillermo Zúñiga (certificación de café), un equipo de investigadores centroamericanos del Centro de Desarrollo Rural bajo la dirección de Hans Nusselder (microfinanzas), Paul van Lindert, Edith van Ewijk y Alvin Salinas (hermanamientos). El informe fue escrito por el evaluador de la IOB Nico van Niekerk y redactado por la técnica de investigación Kirsten Mastwijk. Los evaluadores de la IOB Henri Jorritsma, Marijke Stegeman, Hans Slot y Antonie de Kemp fueron los responsables de la revisión interna. La traducción española estuvo a cargo de Monic Schaapveld.

| 3 |

Un grupo de referencia, primero bajo la dirección del entonces director de la IOB Bram van Ojik y luego bajo mi presidencia, acompañó la evaluación. De este grupo de referencia, tres miembros se dedicaron específicamente a este estudio parcial: Adri Kemps (director Centraal Bureau Fondsenwerving (Oficina Central de Recaudación de Fondos), Ruud Lambregts (a título personal, colaborador de Oxfam-Novib) y Reina Buijs (Jefa del Departamento de Salud y Sida de la Dirección de Desarrollo Social, Ministerio de Relaciones Exteriores). Colaboradores de la Embajada de los Países Bajos en Nicaragua y de las OCFs hicieron valiosos comentarios sobre la versión preliminar del informe.

La IOB es el responsable final del contenido de esta evaluación.

Henri Jorritsma

*Director suplente de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie*  
(Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas)



# Índice

<b>Prólogo</b>	3	
<b>Tablas, figuras y casillas</b>	7	
<b>Abreviaturas</b>	9	
<b>Hallazgos principales y puntos de atención</b>	13	
<b>Introducción</b>	20	
1.1 El sistema de cofinanciamiento	21	
1.2 La evaluación	22	
1.3 La estructura del informe	24	
<b>2 Síntesis de las actividades de las OCFs en Nicaragua</b>	26	
2.1 Mirada retrospectiva	27	
2.2 Prioridades y asignaciones	30	
2.3 Red de organizaciones contrapartes	34	
2.4 Conclusiones	38	
<b>3 Fortalecimiento de la sociedad civil y cabildeo</b>	40	151
3.1 Contexto	41	
3.2 Actividades	42	
3.3 Género y SDRS	46	
3.4 Contribuciones de las OCFs	49	
3.5 Conclusiones	50	
<b>4 Desarrollo económico sostenible</b>	52	
4.1 Desarrollo rural	53	
4.2 Hivos y la certificación de café	56	
4.3 Microfinanzas	60	
4.4 Conclusiones	68	
<b>5 Fortalecimiento del respaldo social para la cooperación al desarrollo mediante los hermanamientos</b>	70	
5.1 Contexto	71	
5.2 Actividades de fortalecimiento del respaldo social	74	
5.3 Fortalecimiento institucional de las alcaldías nicaragüenses	79	
5.4 El Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland Nicaragua: profesionalización y el trabajo con voluntarios	84	
5.5 Conclusiones	86	

<b>6</b>	<b>Selección del canal y complementariedad</b>	<b>88</b>
6.1	Selección del canal: la realización de las expectativas con respecto al canal de cofinanciamiento	89
6.2	La complementariedad con el canal bilateral	92
6.3	Conclusiones	103
	<b>Anexos</b>	<b>106</b>
Anexo 1	Sobre la IOB	107
Anexo 2	Términos de Referencia	109
Anexo 3	Estudios parciales	113
Anexo 4	Fuentes y literatura consultadas	115

## Tablas, figuras y casillas

### Tablas

Tabla 2.1	Asignaciones de las OCFs, 2004-2009	31
Tabla 2.2	Asignaciones y prioridades de las OCFs holandesas, 2004-2008	33
Tabla 2.3	Cantidad de organizaciones contrapartes por OCF	34
Tabla 2.4	Tipo de organización de contraparte por OCF, 1999 y 2008	36
Tabla 3.1	Resumen de la ayuda ofrecida por las OCFs al cabildeo y el fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua, 2004-2008	42
Tabla 4.1	Los proyectos más importantes de desarrollo económico sostenible, 2004-2008	54
Tabla 4.2	Contribuciones holandesas a las instituciones microfinancieras de Nicaragua, 2004-2008	61
Tabla 5.1	Hermanamientos Países Bajos-Nicaragua, 2010	72
Tabla 5.2	Objetivos, actividades y resultados de Caminando Juntos	76
Tabla 6.1	Gastos holandeses a través del canal bilateral por sector/tema, 2005-2008	94
Tabla 6.2	Comparación de los propósitos y prioridades entre el canal bilateral y las OCFs con observaciones sobre la complementariedad entre ambos canales por tema	95
Tabla 6.3	Canalización de la ayuda holandesa a Nicaragua, 2005-2008	99

### Figuras

Figura 2.1	Asignaciones de las organizaciones de cofinanciamiento, 1990-2008	30
------------	---	----

### Casillas

Casilla 2.1	Organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua	35
Casilla 5.1	Utrecht-León: cooperación estructural	82
Casilla 5.2	Caminando Juntos: proyectos para la economía local y la educación técnica	83



## Abreviaturas

ADDAC	Asociación para la Diversificación y el Desarrollo Agrícola Comunal
ADIM	Asociación Alternativa para el Desarrollo Integral de las Mujeres
AMHNH	Asociación de Municipios con Hermanamientos Nicaragua Holanda
ASOMIF	Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas
BANEX	Banco del Exito
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFENICA	Cafés Especiales de Nicaragua
CCER	Coordinadora Civil de Emergencia y Reconstrucción
CDM	Comité de Desarrollo Municipal
CECOCAFEN	Cooperativas Cafetaleras del Norte
CEI	Centro de Exportaciones e Inversiones Nicaragua
CENIDH	Centro Nicaragüense de Derechos Humanos
CEPAD	Consejo de Iglesias Pro-Alianza Denominacional
CEPRODEL	Centro de Promoción del Desarrollo Local
CESADE	Centro de Estudios y Acción para el Desarrollo
CIPRES	Centro para la Promoción e Inversión y el Desarrollo Rural y Social
CMMC	Colectivo de Mujeres de Matagalpa
CNHHN	Consejo Nacional de Hermanamientos Holanda-Nicaragua, en Managua
Cordaid	Catholic Organisation for Relief and Development Aid (Organización católica holandesa de Cooperación y Ayuda Humanitaria)
CPC	Consejo del Poder Ciudadano
DANIDA	Danish International Development Agency (Agencia Danés de Cooperación Internacional)
DIGH	Dutch International Guarantees for Housing (Organización holandesas para Garantías Internacionales para la Vivienda)
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
ERN	Escuelas Radiofónicas de Nicaragua
FAMA	Fundación para el Apoyo a la Microempresa
FDL	Fondo de Desarrollo Local
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FMO	Finance for Development (Compañía Financiera Holandesa de Desarrollo)
FNI	Financiera Nicaragüense de Inversión
FODEL	Federación de Organizaciones para el Desarrollo Local
FODEM	Fondo de Desarrollo para la Mujer
FONADEFO	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FUNDENUSE	Fundación para el Desarrollo de Nueva Segovia
FUNDESER	Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Rural
FURCA	Fundación para la Unidad y Reconstrucción de la Costa Atlántica
Hivos	Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking (Instituto Humanista de Cooperación al Desarrollo)
IBI	Impuesto de Bienes Inmuebles

ICCO	Interkerkelijke Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking (Comisión Intereclesiástica de Cooperación al Desarrollo)
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
IMF	Institución Microfinanciera
INDE	Instituto Nicaragüense de Desarrollo
INIEP	Instituto Nicaragüense de Investigación y Educación Popular
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INVUR	Instituto Nicaragüense de la Vivienda Urbana y Rural
LBSNN	Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland Nicaragua (Consejo Nacional de Hermanamientos Holanda Nicaragua, en Ámsterdam)
MAM	Movimiento Autónomo de Mujeres
MFS	Medefinancieringsstelsel (Sistema de Cofinanciamiento del Ministerio holandés de Relaciones Exteriores)
MRS	Movimiento de Renovación Sandinista
mz	Manzana (0.7 hectárea)
NCDO	Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (Comisión Nacional de Cooperación Internacional y Desarrollo Sostenible de los Países Bajos)
NIMD	Nederlands Instituut voor Multipartijen Democratie (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista)
OCF	Organización holandesa de cofinanciamiento
ODESAR	Organización para el Desarrollo Económico y Social del Área Urbana y Rural
OMCT	Organización Mundial contra la Tortura
ONG	Organización No Gubernamental
Oxfam Novib	Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking (Organización holandesa de Cooperación al Desarrollo)
Pana Pana	Asociación para el Desarrollo de la Costa Atlántica
PAR	Portfolio at risk (Cartera en Riesgo)
PIT	Proyectos Integrales Territoriales
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PRODECOOP	Promotora de Desarrollo Cooperativo de las Segovias
PRODESA	Fundación para la Promoción y Desarrollo
PROMUJER	Programa para la Mujer
PSO	Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden (Cooperación técnica personal con Países en Vías de Desarrollo, de los Países Bajos)
qq	Quintal (46 kg)
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RSPL	Red del Sector Privado Local
SDSR	Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos
SIBOIF	Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras
SIMAS	Servicio de Información Mesoamericano sobre Agricultura Sostenible
SNV	Netherlands Development Organisation (Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo)
UE	Unión Europea

UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos
URACCAN	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense
USD	Dólar estadounidense
UTZ	Significa 'bueno' en Maya
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Asociación de Municipios Holandeses)



## Hallazgos principales y puntos de atención

### La evaluación

La presente evaluación forma parte de un estudio más amplio sobre la cooperación holandesa con Nicaragua en el período 2005-2008. Ya que la cooperación ofrecida mediante las organizaciones holandesas de cofinanciamiento (OCFs) forma una parte importante (el 25%) de la cooperación total a Nicaragua, se decidió dedicar un estudio aparte a las OCFs.

Para esta evaluación se formularon dos preguntas centrales:

1. ¿De qué forma y en qué medida las OCFs cumplen las expectativas en torno a sus contribuciones específicas (fortalecimiento de la sociedad civil, cabildeo y reducción de la pobreza) según lo establecido en los marcos políticos del Sistema de Cofinanciamiento del Ministerio holandés de Relaciones Exteriores (MFS por sus siglas en holandés)?
2. ¿De qué forma y en qué medida las actividades llevadas a cabo por las OCFs son complementarias al canal bilateral? Por complementariedad el Ministerio holandés de Relaciones Exteriores entiende la aspiración de una mejor articulación de los programas particulares y bilaterales para fortalecer mutuamente los esfuerzos y de esta forma lograr mejores resultados.

| 13 |

Para esta evaluación se llevaron a cabo estudios parciales sobre las actividades realizadas en los terrenos del fortalecimiento de la sociedad civil, del impacto de la certificación de café y de las microfinanzas y sobre las actividades los hermanamientos entre municipios holandeses y municipios nicaragüenses. El período de investigación es de 2004 al 2008, pero donde fuera posible se actualizó la información para 2009.<sup>1</sup>

### Hallazgos encontrados sobre la medida en que las OCFs dieron contenido a los objetivos establecidos en el marco político

Las asignaciones de las OCFs realizadas en Nicaragua ascendieron en el período de 2004-2008 a 32.2 millones de euros. Las OCFs desarrollaron actividades dirigidas a cada una de las tres estrategias de intervención que están incluidas en el marco político del MFS. Las asignaciones se concentran en gran medida en la lucha directa contra la pobreza. La mayor parte de las asignaciones destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil fue hecha por Oxfam Novib<sup>2</sup> e Hivos. Desde el punto de vista temático, en el último período se trata de una

<sup>1</sup> Ya que Oxfam Novib y Cordaid durante los últimos años han terminado gradualmente sus actividades en Nicaragua, la recopilación de datos se concentró en un período algo más largo (2004-2008) que el del estudio más amplio.

<sup>2</sup> Aunque hasta 2006 esta organización de cofinanciamiento usó el nombre de 'Novib', en este informe se utilizará el nombre actual oficial de 'Oxfam Novib'.

reducción rápida de programas dirigidos a la prestación de servicios sociales en beneficio de una ampliación de las actividades en el terreno del desarrollo económico y sobre todo de las microfinanzas.

En el período bajo investigación, las OCFs ejecutaron una gran cantidad de actividades (alrededor de 200 proyectos en ejecución en el período 2004-2008 con aproximadamente 50 a 70 organizaciones contrapartes), que además se extienden sobre un gran número de terrenos.

Por lo tanto no es fácil obtener entendimiento de la eficacia de las actividades de las OCFs a un nivel agregado. Solamente cuando se trata de un cierto nivel de clusters por tema o por subtema y de un cierto volumen de las actividades, es posible emitir un juicio en un nivel más general. Este es el caso en las actividades dirigidas al terreno de salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR)/género y en el caso de las microfinanzas. El apoyo ofrecido por Hivos a organizaciones de redes o de rama es un ejemplo de como el apoyo de una OCF contribuye a obtener efectos en un nivel más alto y como agrega algo que es más que la suma de sus partes.

### **Fortalecimiento de la sociedad civil y cabildeo**

| 14 |

En muchos casos sí se podían presentar indicaciones y ejemplos de resultados, pero la eficacia de muchas de las actividades sólo se logró determinar parcialmente. Ello se debe, por una parte, a la naturaleza de las actividades, pero por otra parte también a la calidad de las evaluaciones e informes disponibles. En ciertos casos (estudio de audiencia del programa televisivo de Puntos de Encuentro apoyado por Oxfam Novib) se abordó seriamente la medición de resultados.

Las OCFs contribuyeron a que por lo menos seis organizaciones nicaragüenses crecieran hasta llegar a ser institutos nacionales influyentes en sus respectivos terrenos. Así que Oxfam Novib e Hivos apoyaron el cabildeo y la movilización de la opinión pública sobre salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR), derechos humanos, el medio ambiente y las microfinanzas. Estas ONGs y organizaciones de mujeres apoyadas por las OCFs en diversos terrenos abogaron exitosamente por legislaciones en cuanto a la igualdad de trato para hombres y mujeres y medidas para proteger a las mujeres contra la violencia sexual. Los resultados se reflejan en leyes aprobadas y en la constitución de Comisarías de la Mujer de la Policía Nacional. Las organizaciones apoyadas vinculadas al movimiento de mujeres juegan un papel importante en la defensa de los derechos humanos en general y los derechos de la mujer en específico.

### **Reducción directa de la pobreza**

Las OCFs dieron una prioridad alta a actividades en el terreno de la reducción directa de la pobreza. Para ello, se apoyó un gran número de diferentes actividades en el terreno del desarrollo económico.

En el terreno de las microfinanzas, las OCFs contribuyeron a que algunas ONGs pequeñas se convirtieran en instituciones microfinancieras consolidadas y profesionales. Las OCFs, sin

embargo, no se dieron suficientemente cuenta de que el crecimiento del mercado para el microfinanciamiento estaba siendo determinado coyunturalmente.

Se constató que la expectativa sobre atender a los pobres generalmente se cumplió. Las OCFs concentraron sus actividades en las regiones más pobres y más marginalizadas (el Norte y la Costa Atlántica) y de los estudios parciales realizados se desprende que los grupos meta de los programas son familias pobres y familias muy pobres.

Hivos contribuyó mediante su ayuda de larga duración ofrecida a la Central de cooperativas cafetaleras a que esta organización se fortaleciera y se volviera más solvente. Mediante la ayuda brindada a la certificación de Fair Trade (Comercio Justo), se mejoró el acceso al mercado mundial y mediante las primas sociales se mejoraron las condiciones socioeconómicas de los socios. El estudio de impacto sobre microfinanzas apunta a resultados obtenidos en el terreno de creación de empleo e ingresos para las familias que durante un tiempo más largo recibieron microcréditos.

### **Fortalecimiento del respaldo social mediante las actividades de los hermanamientos**

Una de las contribuciones esperadas de las OCFs es la ampliación del respaldo social y el involucramiento de los habitantes de los Países Bajos en las actividades de cooperación al desarrollo.

A pesar de que presentar pruebas empíricas es sumamente complicado, el estudio sobre los hermanamientos entre municipios holandeses y nicaragüenses muestra indicaciones relacionadas a las contribuciones que los hermanamientos hicieron al fortalecimiento del respaldo social para con la cooperación al desarrollo en los Países Bajos. En los tres estudios de caso que se realizaron para este estudio, se lo mostró, entre otros, en base al crecimiento de los ingresos de las actividades de recaudación de fondos. Los resultados de las investigaciones amplias bienales llevadas a cabo por las alcaldías sobre la opinión de sus habitantes indicaron un aumento en el nivel de conocimiento sobre tanto el hermanamiento que mantiene el municipio como sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Otras indicaciones para el crecimiento son la ampliación o la renovación del grupo de voluntarios involucrados. Los mejores resultados se obtuvieron cuando personas o grupos están siendo involucrados en proyectos o actividades concretas realizadas en Nicaragua. Ello se evidenció, entre otros, en los proyectos de jóvenes que viajaron a Nicaragua en el marco del programa Xplore y quienes, al regresar a su país, siguieron colaborando activamente con los hermanamientos. Lo mismo es aplicable para el involucramiento de largo plazo del mundo empresarial en la ejecución de proyectos en Nicaragua.

Aparte del financiamiento de proyectos concretos, tales como la construcción de escuelas y aulas de clase y la entrega de materiales didácticos, los programas de los hermanamientos contribuyeron a soluciones más estructurales. En su forma de trabajo no se limitan a una única prestación de servicios o financiamientos, sino que dedican muchos esfuerzos a la mejora de la capacidad de ejecución de las alcaldías. Además se estimula la recaudación de impuestos municipales.

## Contribuciones de las OCF

Las OCFs se distinguen de muchas otras organizaciones particulares porque no ejecutan programas propios sino que apoyan actividades de ONGs nacionales. Las OCFs cooperan sobre todo con ONGs intermediarias, brindan ayuda durante un período largo (en muchos casos por más de diez años) y con el financiamiento basado en programas se concede mucho espacio a las ONGs contrapartes para la ejecución de su programa y el desarrollo institucional.

Las OCFs tienen un valor agregado en terrenos específicos. Ello es aplicable para la forma en que se brindó el apoyo (apoyo basado en programas), para las contribuciones en el terreno de la certificación y el fortalecimiento institucional de instituciones microfinancieras y para la forma en que las organizaciones de mujeres fueron ayudadas en una coyuntura políticamente difícil. En ciertos aspectos son relativamente únicas en ello, como por ejemplo en la forma y la modalidad de la ayuda, la continuidad y la atención específica a temas políticamente sensibles, tales como género y SDSR. No obstante, en otros terrenos las OCFs son una de las muchas organizaciones financiadoras, y no es posible indicar cuál es su valor único o agregado.

| 16 |

Una mayor especialización temática requiere del uso de un mayor nivel de pericia de las OCFs, lo que es válido sobre todo para las microfinanzas y las actividades en el terreno de la certificación y el desarrollo de cadenas rurales de valor. Las exigencias que se imponen en dichos terrenos a las OCFs vinieron incrementándose en los últimos años y el valor agregado de las OCFs (ya) no es evidente.

## Complementariedad con el canal bilateral

El marco político de subvención para el período a que se refiere esta investigación no indica precisamente como se tiene que entender la complementariedad, porque no se lo da un contenido operativo. Por un lado, sí se menciona el compromiso de realizar esfuerzos, pero por otro lado se pone también mucho énfasis en la autonomía de las OCFs. El razonamiento predominante es que las OCFs no son ejecutores de las políticas bilaterales. Por ello, no existe una interpretación unívoca del concepto y en la práctica se distinguen varias formas (desde intercambio de información hasta colaboración operativa). En Nicaragua, se presentan diferentes formas de complementariedad y tanto la Embajada de los Países Bajos como las OCFs dedicaron mucha atención a la celebración periódica de reuniones y al intercambio de información.

Las actividades de las OCFs en el terreno de SDSR y derechos de la mujer son complementarias, porque la Embajada, en el diálogo mantenido con el gobierno nicaragüense, aboga por cambios en las políticas y la revocación de la prohibición del aborto terapéutico, mientras las OCFs apoyan actividades dirigidas a la creación de respaldo social para lograr dichos cambios. En este caso, se puede afirmar que las actividades se

fortalecen mutuamente: las actividades se complementan bastante bien y se trata de un aprovechamiento de las fortalezas específicas de ambos canales.

En muchos otros terrenos (la pequeña y mediana empresa, desarrollo rural) sí se realiza el intercambio de información sobre las respectivas actividades y en la práctica ha venido creciendo una división del trabajo, pero no hay una interacción directa entre las actividades de la Embajada y de las OCFs que se fortalezcan mutuamente.

Existen por lo menos tres razones por las que, a pesar de las buenas relaciones entre la Embajada y las OCFs, una colaboración operativa se quedó en un nivel reducido.

1. La toma de decisiones sobre las actividades, tanto en el caso de la cooperación bilateral como de las OCFs, se hace de forma independiente y depende mucho de los marcos políticos y financieros que se establecen en las respectivas sedes principales. Las OCFs dependen fuertemente del espacio y las posibilidades que la subvención recibida del Ministerio de Relaciones Exteriores les concede.
2. La interpretación de la complementariedad no era unívoca y las OCFs hasta hace poco no fueron evaluadas en base a este criterio porque también se hacía referencia a su relativa autonomía.
3. La escala y naturaleza de las actividades realizadas mediante ambos canales difieren mucho.

| 17 |

## El financiamiento de ONGs brindado por la Embajada: financiamiento directo

El financiamiento directo a ONGs y a otras iniciativas particulares en Nicaragua por la Embajada tiene lugar por un monto total de 18.2 millones de euros.

El financiamiento directo se realiza en dos formas:

- a. *Financiamiento basado en proyectos y en programas* de ONGs o instituciones particulares ejecutoras.
- b. *Participación en fondos de donantes múltiples para ONGs* en torno a temas específicos. Se trata de un presupuesto común para un programa apoyado por donantes bilaterales. Para la administración y el control se asigna un *lead donor* (donante líder). La Embajada está participando en dos fondos.

El financiamiento directo brindado por la Embajada a programas de ONGs se diferencia del financiamiento brindado por OCFs en varios aspectos:

- a. La embajada financia programas de ONGs internacionales y fundaciones nacionales especializadas de, entre otras, instituciones de empresarios y empresas. Éstas generalmente disponen de pericia específica: el mercadeo del condón, experiencias gerenciales de un instituto de empresarios o empresas que se usan para programas dirigidos a la pequeña y mediana empresa o al desarrollo turístico, etc. Las organizaciones contrapartes de las OCFs muchas veces se han especializado

temáticamente pero tienen un paquete amplio de actividades y con objetivos más expresamente sociales o políticos.

- b. En el financiamiento directo, las ONGs son consideradas como un ejecutor de un proyecto o programa. La relación se basa fuertemente en proyectos. Las OCFs ofrecen generalmente un apoyo basado en programas más amplios durante un período más largo.
- c. El volumen del financiamiento directo es varias veces mayor que el financiamiento ofrecido por las OCFs a las organizaciones contrapartes más grandes (en cuatro casos alrededor de 700,000 de euros por año, mientras que el financiamiento promedio ofrecido a las ONGs intermediarias más grandes por parte de las OCF asciende a lo sumo a 100,000 euros por año, pero generalmente es de un monto considerablemente menor).
- d. La toma de decisiones para el financiamiento directo por parte de la Embajada se hace en el marco del apoyo sectorial y la toma de decisiones sobre el financiamiento ofrecido por OCFs no se vincula a ello.

En el caso del financiamiento directo por la Embajada mediante fondos de donantes múltiples, se trata en su mayoría de financiamiento basado en proyectos concretos de actividades que se realizan una sola vez. Mientras que gran parte del financiamiento ofrecido por OCFs se destina a ONGs intermediarias, con los fondos de donantes múltiples sobre todo se ofrece ayuda a organizaciones locales más pequeñas. En ambos casos, las OCFs holandesas están involucradas en la administración de los fondos y de hecho funcionan como ejecutor de la cooperación bilateral. En la práctica se verá cómo este papel se relaciona con el papel de OCF.

| 18 |

Con la suspensión del apoyo presupuestario general y la cooperación más dificultosa con el gobierno central, se aumentó el volumen del financiamiento ofrecido a ONGs por parte de la Embajada. A partir de 2009, la Embajada destina más recursos mediante ONGs y otros canales particulares que las asignaciones totales hechas por las OCFs.

## Conclusiones generales

En líneas principales, las OCFs cumplen con el cometido más importante establecido en el marco político. Las actividades que se están emprendiendo corresponden con los objetivos más importantes y áreas de trabajo mencionados en el marco político. En el terreno del fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo es posible presentar ejemplos de eficacia, pero no existe un sinopsis sistemático en cuanto a la eficacia. Con los programas económicos se atiende sobre todo a la población de bajos recursos y los hallazgos señalados en los estudios de caso son positivos sobre los efectos de las actividades.

En Nicaragua existen diferentes formas de complementariedad. En el terreno de género y SDRS existe una fuerte forma de complementariedad. En otros terrenos sí se trata de intercambio de información y articulación, pero no de colaboración operativa. Dado que en los marcos políticos no se presenta una interpretación unívoca del concepto de complementariedad, sobre la base de los marcos políticos no se puede emitir un juicio preciso sobre la medida en que las OCFs cumplen las expectativas.

En Nicaragua, la división tradicional de tareas en la que la cooperación bilateral oficial se dirige a la administración pública y las OCFs a las organizaciones no gubernamentales se volvió menos marcada en los últimos años.

El fomento de la participación de la población y de organizaciones de la sociedad civil es considerado muchas veces como un terreno de trabajo específico de las OCFs. Se constata que las actividades de las OCFs en su conjunto en el terreno del fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo están reduciéndose considerablemente. Por una parte es debido al retiro de Oxfam Novib y porque ICCO tiene pocas actividades en este terreno. Solamente Hivos sigue estando sistemáticamente activo en dicho terreno. Mientras que la Embajada da mucha importancia a apoyar las organizaciones de la sociedad civil para fomentar la gobernabilidad, las OCFs ya sólo están reducidamente activas en este terreno.

## Puntos de atención

Si la intención es profundizar la complementariedad entre la cooperación bilateral y las OCFs, se necesita operativizar las políticas centrales al respecto y, en ello, tomar en cuenta los obstáculos prácticos que a veces impiden la colaboración operativa.

Para fomentar la complementariedad en Nicaragua, se necesita involucrar más sistemáticamente a las OCFs, y sobre todo a sus organizaciones contrapartes, en el desarrollo sectorial, como se ha hecho en algunos de los otros países de cooperación. La Embajada puede aprovechar en mayor medida el conocimiento y las capacidades de algunas de las organizaciones contrapartes de las OCFs para la elaboración de sus propias políticas.

Las dos OCFs que siguen estando presentes en Nicaragua deberían reflexionar, en conjunto con la Embajada, sobre cómo se podría llegar en los próximos años a una adecuada división del trabajo con relación al contenido y a aspectos prácticos en el terreno de los derechos humanos y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Ahora que la Embajada se convirtió en una gran fuente de financiamiento de ONGs y otras organizaciones particulares activas en Nicaragua, es de importancia llegar a buenos acuerdos sobre cómo este financiamiento bilateral se relaciona con el financiamiento ofrecido por las OCFs y cómo se podrá aprovechar de la mejor forma posible las ventajas comparativas de ambos.

1

# Introducción

## 1.1 El sistema de cofinanciamiento

Aparte del canal bilateral y multilateral, en las políticas holandesas de cooperación al desarrollo se reserva mucho espacio para el canal particular: alrededor del 20% del presupuesto. Ello se organiza mediante el sistema de cofinanciamiento (MFS por sus siglas en holandés); por lo tanto, se designan a las instituciones subvencionadas como organizaciones de cofinanciamiento (OCFs).<sup>3</sup> La motivación para subvencionar estas OCFs se origina en la convicción de que una sociedad civil fuerte en el Sur es una condición indispensable para lograr una reducción sostenible de la pobreza y que las organizaciones holandesas de la sociedad civil pueden jugar un papel en ello por excelencia. Asimismo, la expectativa es que dichas organizaciones son de importancia para preservar el respaldo social de los habitantes de Holanda para con la cooperación al desarrollo.

El objetivo general de las OCFs es lograr una reducción sostenible de la pobreza en países en vías de desarrollo a través del fortalecimiento de la sociedad civil en el Sur. Las condiciones de subvención están establecidas en los denominados marcos políticos de subvención. Para el período 2007-2010, este marco era el sistema de cofinanciamiento I (MFS I). En este marco se establecieron las condiciones de subvención y los criterios para la valoración de las solicitudes.<sup>4</sup> En este marco político, la complementariedad es un concepto clave para la valoración de la calidad: se trata de articular mejor los programas particulares y bilaterales de cooperación para el fortalecimiento recíproco de los esfuerzos y, de esta forma, obtener mejores resultados.<sup>5</sup>

En el período de subvención 2007-2010, 58 organizaciones recibieron en conjunto 2.1 mil millones de euros. De esta cantidad, el 81% fue destinado a los cuatro solicitantes más grandes: Oxfam Novib, ICCO, Cordaid e Hivos.

<sup>3</sup> Aparte de las OCFs existen varias organizaciones particulares a las que se aplica un sistema especial y que obtienen subvenciones directas, como por ejemplo Agriterra, SNV (Servicio holandés de Cooperación al Desarrollo) y el movimiento sindical y el Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD, Instituto holandés para la Democracia Multipartidista).

<sup>4</sup> En el período de evaluación se llevaron a cabo dos convocatorias de subvención: el MFS amplio (2003-2006) y el MFS-1 (2007-2010). A pesar de que se adaptaron la estructura y los criterios, en las líneas principales hay mucha continuidad. Esto rige sobre todo para las tres estrategias de intervención.

<sup>5</sup> Marco político MFS 2007-2010. Para una descripción más amplia véase: IOB (2009), *Maatjesneden monitoring, het verhaal achter de cijfers*, La Haya, (págs. 34-39). Otros criterios cualitativos relativos a la calidad establecidos en el Marco político son: a) innovación: a las organizaciones particulares se les da espacio para la innovación y sus riesgos correspondientes; b) asociatividad: las organizaciones holandesas adquieren un papel diferente en relación a sus organizaciones contrapartes, es decir menos el de financiador, más basado en la igualdad y más transferencia de conocimiento; y c) mayor involucramiento de la sociedad: al aplicar nuevas formas de colaboración se puede lograr la profundización y ampliación del involucramiento activo de la sociedad holandesa para con la cooperación al desarrollo.

## 1.2 La evaluación

### Trasfondo

Esta evaluación forma parte de un estudio más amplio acerca de la cooperación holandesa con Nicaragua en el período 2005-2008.<sup>6</sup> La evaluación de la cooperación holandesa en su totalidad ofrece buenas posibilidades para analizar la selección de los canales y la complementariedad. Ya que la cooperación realizada a través de las OCFs constituye una parte importante (el 25%) de la cooperación total ofrecida a Nicaragua, se decidió dedicar un estudio aparte a las OCFs, con la esperanza de poder obtener mayor comprensión de las contribuciones logradas mediante el canal de las OCFs y cómo éstas se relacionan con la cooperación bilateral oficial.

La estructura de esta evaluación forma parte de los Términos de Referencia que se formularon para el estudio general a nivel de país de la cooperación con Nicaragua (véase el Anexo 2).

Para la formación de la valoración, los objetivos y los criterios de calidad establecidos en el marco de subvención MFS-amplio (2003-2006) y el Marco Político y de Subvención (2007-2010) constituyen la referencia más importante.<sup>7</sup>

| 22 |

Vinculado a los objetivos del estudio amplio sobre Nicaragua, este estudio parcial se concentra en los conceptos de selección del canal y la complementariedad. Para ello, se formularon las siguientes preguntas parciales:

1. *¿De qué forma y en qué medida las OCFs cumplen las expectativas en torno a sus contribuciones específicas (fortalecimiento de la sociedad civil, cabildeo y reducción de la pobreza) según lo establecido en los marcos políticos del Sistema de Cofinanciamiento del Ministerio holandés de Relaciones Exteriores?*
2. *¿De qué forma y en qué medida las actividades llevadas a cabo por las OCFs son complementarias al canal bilateral?*

Estas dos preguntas se complementan mutuamente: para poder responder la pregunta sobre complementariedad es necesario determinar primero en qué medida se están realizando las supuestas ventajas atribuidas al canal de las OCFs. Cabe observar que no existe una interpretación unívoca del concepto de complementariedad. En la formulación de las políticas y de los marcos políticos, el contenido que se da al concepto difiere. Por esta razón, en la valoración distinguimos diferentes formas de complementariedad. La elaboraremos más detalladamente en el Capítulo 6, en que se presentan las respuestas a las preguntas centrales.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> IOB (2010), *Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua (2005-2008)*, La Haya: IOB.

<sup>7</sup> Se trata sobre todo de las convocatorias de subvención de 2003-2006 y de 2007-2010. A pesar de las adaptaciones aplicadas, los objetivos y las estrategias quedaron tal cual. Además, a veces se hará referencia a notas sobre el MFS enviadas por el Ministro a la Cámara Baja de los Países Bajos. Para las referencias a las fuentes de información, véase las notas de pie correspondientes.

<sup>8</sup> Cornelissen, W. et al. (2008) *Juist gemeten, evaluatie van het beoordelingstraject MFS 2007-2010*, Róterdam: SEOR: pág. 59 y adelante.

Para la elaboración de las preguntas generales se formularon las siguientes preguntas parciales:

Referente a la pregunta 1 sobre las expectativas con respecto a las OCFs:

- ¿De qué manera las OCFs dieron forma a los objetivos mencionados en el marco de subvención?
  - ¿Qué selecciones hicieron (organizaciones contrapartes, temas, y distribución de los recursos)?
  - ¿Qué forma de trabajo se aplicó para ello?
  - ¿De qué manera las selecciones y formas de trabajo aplicadas se vinculan con los requisitos y expectativas formulados en los marcos de subvención?
- ¿Cuáles fueron los resultados obtenidos?
- ¿Cuáles fueron las contribuciones de las OCFs a la consecución de los resultados?

Referente a la pregunta 2 sobre la complementariedad:

- ¿Cómo se relacionan las prioridades de la cooperación bilateral con las de las OCFs?
- ¿Qué formas de colaboración y coordinación existen?
- ¿En qué terrenos las actividades de la cooperación bilateral y las de las OCFs se fortalecen recíprocamente?

| 23 |

En lo posible, se responden las preguntas tomando en cuenta como trasfondo el contexto del país, en lo que se ubican las contribuciones de las OCFs dentro del contexto más amplio de lo que realizan otras organizaciones externas y nacionales.

### Actividades de investigación

Para esta evaluación se llevaron a cabo los siguientes estudios parciales:

1. Estudio de escritorio sobre los desarrollos más importantes en cuanto a políticas, asignaciones y selección de las organizaciones contrapartes de las OCFs en Nicaragua.
2. Fortalecimiento de la sociedad civil y cabildeo, con énfasis en género y derechos humanos. La investigación consistió en un estudio de escritorio y una investigación realizada en Nicaragua. Para este tema no se ejecutó un estudio propio sobre los resultados.
3. Desarrollo económico sostenible en torno a dos temas específicos: las microfinanzas y la ayuda ofrecida a cooperativas cafetaleras. En ambos terrenos se elaboraron estudios de impacto.
4. Fortalecimiento del respaldo social en los Países Bajos para la cooperación al desarrollo: las actividades de los hermanamientos entre municipios de los Países Bajos y de Nicaragua (investigaciones en los Países Bajos y en Nicaragua).

Los informes de los estudios parciales se encuentran en: [www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob).

## Delimitación

Se sincronizó el período de investigación con el de la evaluación amplia sobre la cooperación oficial a Nicaragua. Por la disponibilidad de datos y las fluctuaciones por año, para el análisis de las asignaciones y actividades realizadas se tomó en consideración el período 2004-2008. Donde fuera posible, se actualizó la información con respecto a 2009. La evaluación concierne las actividades de las cuatro organizaciones de cofinanciamiento más grandes: ICCO, Oxfam Novib, Cordaid e Hivos.<sup>9</sup>

## Cobertura

La evaluación cubre los tres terrenos de trabajo más importantes de las OCFs y los casos investigados en conjunto cubren más de una tercera parte de las asignaciones totales de estas organizaciones efectuadas en Nicaragua. En los temas de fortalecimiento de la sociedad civil y cabildeo, las actividades investigadas abarcan algo más que una tercera parte de las asignaciones totales efectuadas por las OCFs. En microfinanzas, para algunas de las preguntas de investigación se analizaron todas las instituciones microfinancieras apoyadas por las OCFs; los tres estudios de caso de los que se hizo un estudio de impacto, representan el 10% de las asignaciones totales efectuadas por las OCFs. En desarrollo económico sostenible, un criterio de selección importante fue la posibilidad de realizar un estudio de impacto y, por esta razón, se decidió hacer un estudio de impacto de una cooperativa cafetalera grande que fue apoyada por Hivos. Muchas actividades en torno al desarrollo económico sostenible fueron iniciadas demasiado reciente como para incluirlas en esta evaluación. Para la investigación sobre el fortalecimiento del respaldo social para la cooperación al desarrollo en la sociedad holandesa mediante los hermanamientos, se analizaron para algunos temas nueve de los trece hermanamientos y se realizaron tanto en los Países Bajos como en Nicaragua tres estudios de caso.

| 24 |

## 1.3 La estructura del informe

El Capítulo 2 describe el contexto nicaragüense de las actividades de las OCFs y ofrece un resumen de las actividades, asignaciones y selección de organizaciones contrapartes de las OCFs. El Capítulo 3 contiene las actividades en el terreno del fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo y el Capítulo 4 describe el apoyo a la reducción de la pobreza mediante desarrollo económico sostenible. El Capítulo 5 describe las contribuciones al fortalecimiento del respaldo para la cooperación al desarrollo en la sociedad holandesa mediante las subvenciones destinadas a los hermanamientos con municipios nicaragüenses. El Capítulo 6 trata de la medida en que se cumplen las expectativas sobre el canal de las OCFs y la complementariedad de las OCFs en relación al canal bilateral.

<sup>9</sup> Porque en el MFS 2007-2010 la ONG Plan Holanda no clasificó para la subvención, no fueron incluidas sus actividades. La subvención que Plan Holanda recibió en el marco del arreglo de transición de MFS sí se incluyó en los resúmenes financieros.



2

## Síntesis de las actividades de las OCFs en Nicaragua

Las OCFs holandesas ya durante más de treinta años están activas en Nicaragua. Este Capítulo ofrece un resumen de las actividades de las OCFs tomando los desarrollos políticos ocurridos en el país como trasfondo.<sup>10</sup>

## 2.1 Mirada retrospectiva

### La revolución sandinista: 1979-1990

Las OCFs iniciaron sus actividades a principios de los años ochenta durante la revolución sandinista. Inmediatamente después del triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) se constituyeron nuevas organizaciones sandinistas, tales como sindicatos y organizaciones de defensa de los intereses de grupos gremiales. Además surgieron nuevos movimientos sociales, entre otros de mujeres, habitantes de barrios marginales, jóvenes y poblaciones étnicas. Las OCFs holandesas buscaron sus organizaciones contrapartes entre estas organizaciones y muchas de las contrapartes tenían vínculos estrechos con el partido sandinista. Oxfam Novib canalizó una mitad de sus fondos directamente a gobiernos municipales y la otra mitad a organizaciones cercanas al FSLN. Hivos apoyó hasta 1990 muchos programas rurales y organizaciones sociales, por ejemplo la organización sandinista Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG). Cordaid sobre todo apoyó instituciones que tenían vínculos con la Iglesia Católica, mientras que ICCO se dirigió a organizaciones protestantes. Tanto para Cordaid como para ICCO, la prioridad más importante fueron los sectores sociales, en tanto que mucha ayuda también fue dirigida a la educación popular.

| 27 |

### Gobiernos liberales 1990-2007

En 1990, el FSLN perdió las elecciones de una coalición amplia de partidos opositores, después de lo que la candidata Violeta Chamorro se convirtió en la nueva presidenta. Directamente después del traspaso del gobierno hubo un crecimiento explosivo de ONGs nacionales. En sólo un año (1990) se registraron alrededor de 200 ONGs nuevas. Para ello, existen varias explicaciones:

- a. Muchos ex funcionarios del gobierno del FSLN buscaron un nuevo empleo y fundaron ONGs.
- b. Debido a la privatización de muchos servicios gubernamentales, se creó espacio para iniciativas particulares en el terreno socioeconómico.
- c. Hubo una oferta muy extensa de financiamiento externo para ONGs.

<sup>10</sup> El párrafo 2.1 está basado en los siguientes informes: Biekart, K. y Morales Gamboa, A. (2001), *The Contribution of the Dutch Co-financing Agencies to Civil Society Building in Nicaragua – Synthesis report*, Amsterdam/San José: Transnational Institute/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Borchgrevink, A. (2006), *A study of the Civil Society in Nicaragua – A Report*, por encargo de NORAD, Oslo: NUPI, Norwegian Institute of International Affairs (Paper No. 699-2006). Para este capítulo también se usó el documento elaborado a solicitud de la IOB: Wallace Salinas, G. (2009), *Análisis del contexto de la sociedad civil en Nicaragua. Estudio sobre las agencias holandesas y sus políticas de fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua (2000-2009)*.

Aunque formalmente independientes del FSLN, muchas de estas ONGs se identificaban con los sandinistas. Las organizaciones de mujeres jugaban un papel importante en temas como derechos ciudadanos y género. Las organizaciones de campesinos estaban trabajando en actividades de protesta y cabildeo en cuanto a la distribución de tierras y privatizaciones. Nuevas organizaciones se formaban en torno al medio ambiente y derechos humanos, mientras que también organizaciones de poblaciones indígenas, jóvenes y estudiantes hacían escuchar su voz cada vez más. Las OCFs apoyaban tanto las ONGs mencionadas como muchas de estas organizaciones de la sociedad civil.

En 1997, el líder del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), Arnoldo Alemán, ganó las elecciones. Bajo su presidencia, la relación entre el Estado y la sociedad civil se endureció. Se originó una relación tensa entre el Gobierno y las ONGs. Alemán criticó la dependencia de las ONGs de fondos extranjeros y agudizó más el control de las ONGs, entre otras mediante auditorías financieras. Después del huracán Mitch (finales de 1998), las organizaciones sociales y las ONGs se organizaron en la Coordinadora Civil de Emergencia y Reconstrucción (CCER) para coordinar la ayuda de emergencia. Mientras que el Gobierno fue criticado fuertemente por la ineficiencia y corrupción con la ayuda de emergencia, la CCER recibió reconocimiento y apoyo de donantes extranjeros, entre ellos las OCFs holandesas.

| 28 |

A partir de la segunda mitad de los años noventa, el nivel de autonomía de las organizaciones contrapartes con respecto al FSLN se volvió un tema importante. Todas las OCFs apuntaron a disminuir los vínculos políticos de sus redes de organizaciones contrapartes con el FSLN para contribuir de esta manera a una sociedad civil más independiente. El proceso avanzó lento pero constante.

También a partir de ese tiempo hubo un cambio tanto en las prioridades como en la composición de las redes de organizaciones contrapartes. Hivos abrió una oficina regional en Costa Rica y seleccionó una red de contrapartes casi completamente nueva identificando como prioridades el género, el medio ambiente y la cultura. Oxfam Novib financió algunas ONGs nuevas en el terreno de género, pero siguió apoyando algunas ONGs vinculadas al movimiento sandinista. Inicialmente, ICCO amplió su programa a partir de mediados de los años noventa, apoyando a organizaciones rurales seculares; las organizaciones contrapartes tradicionales de ICCO, que estaban vinculadas a las Iglesias Protestantes, fueron gradualmente abandonadas. Las relaciones de Cordaid con las organizaciones contrapartes en su mayoría no cambiaron.

En énfasis se puso en la ayuda dirigida al desarrollo rural y al microcrédito; en su conjunto, las cuatro organizaciones de cofinanciamiento destinaron aproximadamente dos terceras partes de sus recursos a estas prioridades. La prioridad para la prestación de servicios sociales se mantuvo.

La relación entre el Estado y las ONGs mejoró durante el Gobierno del Presidente liberal

Enrique Bolaños (2002-2006) e inicialmente las organizaciones de la sociedad civil pudieron participar activamente en los órganos consultivos sobre las políticas socioeconómicas y sobre la formulación de la ERCERP. Formalmente, a las organizaciones de la sociedad civil se les dieron más posibilidades de participar en la elaboración de políticas gubernamentales. No obstante, las posibilidades de verdaderamente ejercer influencia resultaron ser reducidas. El motivo de ello fue sobre todo porque la participación de las organizaciones de la sociedad civil se lo estableció por la fuerte presión ejercida por los donantes. Además, el Gobierno de Bolaños perdió mucho poder luego de que hizo posible que se procesara a su correligionario Alemán por corrupción y que perdió la lucha por el poder interno en el partido liberal. El FSLN y el PLC acordaron un pacto, por lo que consiguieron la mayoría en la Asamblea Nacional y obtuvieron el verdadero poder.

### FSLN: 2007 hasta la fecha

En 2006, el FSLN ganó las elecciones y Daniel Ortega fue electo presidente. Desde este momento, la relación entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil cambió y se originó una polarización creciente.<sup>11</sup> Un grupo de ONGs, la mayoría miembro de la CCER, se opuso al Gobierno en cuanto a temas como los derechos humanos y la penalización del aborto terapéutico que fue implementada por el nuevo Gobierno (véase el Capítulo 3). A continuación, el Gobierno acusó a estas ONGs de lavado de dinero y uso ilegal de fondos de donantes. Un grupo más pequeño de ONGs seguía fuertemente orientado en el FSLN y formó una red propia, la Coordinadora Social. La Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG, organización contraparte de ICCO e Hivos) y el Centro para la Promoción e Inversión y el Desarrollo Rural y Social (CIPRES, contraparte de Oxfam Novib) y otras ONGs colaboraron directamente con el Gobierno. CIPRES, por ejemplo, estuvo estrechamente involucrado en el programa gubernamental para la reducción de la pobreza rural: Hambre Cero. Mientras tanto, Oxfam Novib terminó gradualmente su financiamiento al CIPRES. ICCO sigue financiando un programa de desarrollo rural de la UNAG.

| 29 |

A partir de 2005, Cordaid empezó a terminar gradualmente su programa en Nicaragua y Oxfam Novib decidió retirarse completamente de Nicaragua a partir de 2010 y también en su mayor parte de América Latina. El motivo más importante era que ambas organizaciones decidieron concentrar sus actividades en menos países y menos sectores.

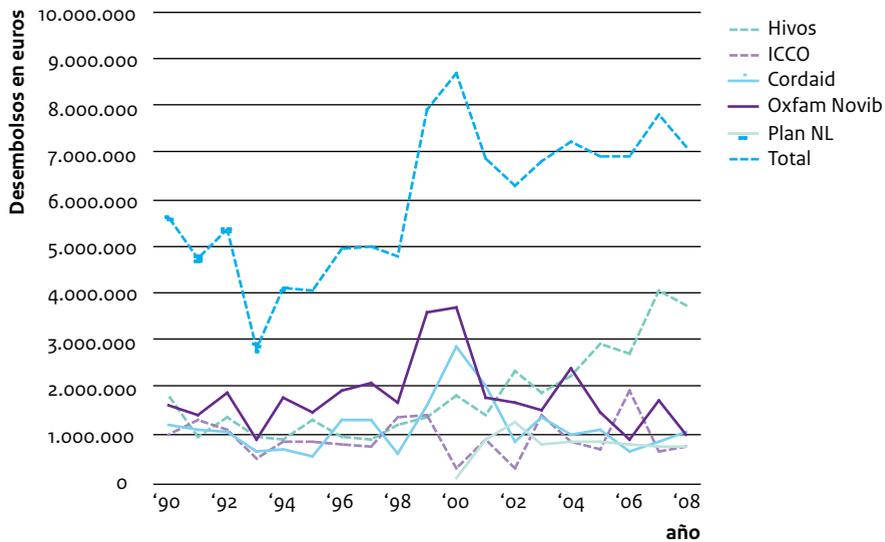
<sup>11</sup> Véase para un análisis de las ONGs desde los círculos del FSLN: Núñez, O. (2009), *La revolución rojinegra*, Managua: FNT, CARUNA y CIPRES.

## 2.2 Prioridades y asignaciones

### Asignaciones

En los últimos veinte años, las OCFs han venido canalizando más fondos hacia sus organizaciones contrapartes nicaragüenses. En los años noventa sumaron alrededor de 5 millones de euros por año. Luego este promedio creció a más de 7 millones de euros por año (véase figura 2.1).

**Figura 2.1** Asignaciones de las organizaciones de cofinanciamiento, 1990-2008 (en euros)



Fuente: IOB, basado en Biekart (2001) para 1990-1999, informes anuales para 2000-2003<sup>12</sup>, datos de las OCFs para 2004-2008.

La figura 2.1 muestra un punto récord en 1999/2000 debido a las grandes asignaciones para la ayuda de emergencia después del huracán Mitch. El punto máximo de las asignaciones llegó en el año contable del 2000 a casi 9 millones de euros. La mayor parte de la contribución de las OCFs holandesas a Nicaragua fue aportada por Hivos y Oxfam Novib. Los fondos de cofinanciamiento de Plan Holanda en el período 2003-2006 y la subvención de transición en los dos años siguientes están incluidos en este esquema. Después de 2007, el monto bajó gradualmente por la finalización de los programas de Cordaid y Oxfam Novib.

<sup>12</sup> Resultó complicado recopilar datos comparables de las asignaciones por OCF y por año hechas en Nicaragua. En el caso de Hivos y Oxfam Novib se trata de asignaciones. Las cifras respecto a Cordaid para 1990-2003 son compromisos. Las cifras respecto a ICCO para 2000-2003 son los montos de nuevas obligaciones contractuales y asignaciones.

En el período 2004-2008, las cuatro OCFs financiaron en total alrededor de 200 proyectos.<sup>13</sup> Las cinco OCFs financiaron sus proyectos en un 85% con recursos de cofinanciamiento.<sup>14</sup>

Un resumen del financiamiento correspondiente a 2004-2008 está incluido en la Tabla 2.1.

	2004	2005	2006	2007	2008	2004-2008
Hivos	2.3	2.9	2.7	4.0	3.7	15.6
ICCO	0.8	0.7	1.9	0.6	0.7	4.7
Cordaid <sup>a</sup>	1.0	1.1	0.6	0.8	1.0	4.5
Oxfam Novib	2.4	1.4	0.9	1.7	1.0	7.4
<b>Total</b>	<b>6.5</b>	<b>6.1</b>	<b>6.1</b>	<b>7.1</b>	<b>6.4</b>	<b>32.2</b>

<sup>a</sup> No incluye las asignaciones de Kerk in Actie (Iglesia en Acción)

Fuente: IOB, en base a datos proporcionados por las organizaciones correspondientes.

### Las contribuciones de OCFs en relación con la oferta total de financiamiento destinada a organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua

Koch (2009) examinó la situación de 61 ONGs internacionales para el año 2005.<sup>15</sup> En dicho año, 38 de estas ONGs internacionales estaban activas en Nicaragua y asignaban en conjunto 47 millones de euros. Per cápita de la población, Nicaragua pertenece a los receptores principales de las contribuciones de ONGs internacionales; el país se sitúa en el cuarto lugar con 9.10 euros per cápita.<sup>16</sup> La misma fuente indica para ese año al grupo de OCFs holandesas como uno de los actores más grandes, después de las ONGs internacionales de los Estados Unidos. Después de este período, la participación proporcional de las OCFs holandesas se redujo. En parte debido al fuerte crecimiento de la ayuda que USAID canaliza a través de ONGs norteamericanas e internacionales. Otra causa es el incremento de la oferta de financiamiento para ONGs de parte de la Comisión Europea y los donantes

| 31 |

<sup>13</sup> La heterogeneidad de las actividades es muy grande, porque esta cifra abarca tanto financiamientos institucionales grandes como actividades pequeñas hasta muy pequeñas y también el financiamiento de evaluaciones y consultores.

<sup>14</sup> Una parte de las asignaciones se financió con recursos propios. El porcentaje de cofinanciamiento en el marco del MFS en 2004-2008 se compone de la siguiente manera: Hivos 76%, ICCO 95% (2006-2008), Oxfam Novib 93% (de ello el 8% en préstamos), Cordaid 52% más 9% como combinación de recursos propios y de cofinanciamiento y 27% créditos (en 2003, Cordaid calculó la participación total en 83%), Plan Holanda 98% (fondos provenientes de programas de patrocinadores no están incluidos en el resumen).

<sup>15</sup> Koch, D.J. (2009), *Aid from International NGO's. Blind spots on the aid allocation map*, Londres/Nueva York: Routledge Studies in Development Economics. La base de datos de Koch: [www.ru.nl/cidin/about\\_cidin/staff/virtual\\_map/koch/](http://www.ru.nl/cidin/about_cidin/staff/virtual_map/koch/). Koch aplicó tres criterios de selección para su muestra: 1 no gubernamental, 2 presupuesto anual > 10 millones de euros y 3 menos del 50% en ayuda humanitaria. Las ONGs tenían que asignar más de 10,000 euro en un país para recibir el sello de 'activa'.

<sup>16</sup> Las asignaciones reales per cápita son considerablemente más altas, porque en este inventario no se incluyeron todas las organizaciones. El Banco Central de Nicaragua calculó la cantidad de USD 42 per cápita. Hubo una subrepresentación de ONGs españolas y norteamericanas. Las organizaciones más grandes (con un presupuesto anual a nivel mundial > 100 millones de euros) que no fueron incluidas son por ejemplo Catholic Relief Services (EE.UU.), Bill Gates Foundation (EE.UU.), Habitat para la Humanidad (EE.UU.), International Relief and Development (EE.UU.), Oxfam (GB) y Save the Children (GB). Tampoco las ONGs españolas fueron incluidas en esta investigación.

bilaterales europeos.<sup>17</sup> Las ONGs españolas tienen una participación proporcional del 10%. Mientras que a inicios del 2000 las OCFs holandesas aún tuvieron una participación importante (del 8 al 9%) en el financiamiento total para ONGs, debido al retiro de dos de las cuatro OCFs y el aumento del financiamiento otorgado por otros donantes ésta se redujo fuertemente.

Sin embargo, en terrenos específicos y para determinadas categorías de ONGs, la ayuda de las OCFs holandesas sí es significativa. Ello vale principalmente para las ONGs nicaragüenses más grandes que trabajan en el terreno del fortalecimiento de la sociedad civil y sobre todo en género. Estas organizaciones podían contar, durante un período largo, con contribuciones para el fortalecimiento institucional que generalmente representaban una proporción alta del financiamiento total.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores, en Managua, están registradas 216 ONGs extranjeras. Entre ellas, las holandesas son: ICCO, SNV, Fundación Lazos de Amistad Utrecht-León y Fundación Mpowering People. ONGs que financian actividades pero que no tienen oficina en Nicaragua no están registradas. Esto es el caso de las otras OCFs holandesas.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Las asignaciones exactas de ONGs internacionales y extranjeras no están bien documentadas. Según el Banco Central de Nicaragua, el flujo de dinero de las ONGs internacionales y extranjeras aumentó de USD 90 millones en 2000 a casi USD 300 millones en 2006 (un crecimiento anual del 12%). Las ONGs norteamericanas aportan el 50 al 75% de estas asignaciones. Pero el carácter del financiamiento de USAID destinado a ONGs es completamente diferente al de gran parte de los financiamientos europeos otorgados a ONGs. BCN, Informe de Cooperación Oficial 2007, en: Wallace Salinas, G. (2009), *Análisis del contexto de la sociedad civil en Nicaragua. Estudio sobre las agencias holandesas y sus políticas de fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua (2000-2009)*, págs. 37-38. Las cifras del BCN muestran un subregistro de las ONGs holandesas.

<sup>18</sup> HIVOS inició los trámites para registrarse, pero actualmente el gobierno está bloqueando el registro de organizaciones internacionales y no está dispuesto a sentarse a deliberar sobre esto.

## Prioridades temáticas

La Tabla 2.2 ofrece un resumen de las asignaciones hechas durante el período de evaluación agrupadas según las prioridades de las organizaciones de cofinanciamiento.

**Tabla 2.2 Asignaciones y prioridades de las OCFs holandesas, 2004-2008 (en millones de euros)<sup>a</sup>**

	Desarrollo económico	Democratización y derechos humanos	Servicios sociales básicos	Ayuda de emergencia	Otros	Total
Hivos	11.9	1.9	0.9	0.0	0.9	15.6
ICCO	3.1	1.0	0.5	0.0	0.1	4.7
Cordaid	2.9	0.4	1.0	0.2	0.1	4.6
Oxfam Novib	4.1	3.0	0.1	0.2	0.0	7.4
<b>Asignaciones totales</b>	<b>22.0</b>	<b>6.3</b>	<b>2.5</b>	<b>0.4</b>	<b>1.1</b>	<b>32.3</b>

<sup>a</sup> Debido al redondeo, el monto total difiere con 0.1 millones del total mencionado en la Tabla 2.1.

Fuente: Cálculo de la IOB en base a datos proporcionados por las organizaciones correspondientes.

El acento principal de las actividades recae actualmente en el desarrollo económico. En ello, en líneas generales, se muestra una bipartición: proyectos rurales dirigidos a la producción sostenible de (pequeños) productores (aproximadamente 10 millones de euros) y las microfinanzas (aproximadamente 12 millones de euros).

| 33 |

Las asignaciones totales a democratización y derechos humanos constituyen casi una quinta parte de las asignaciones totales. Sin embargo, las asignaciones destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil son algo más altas, porque también en otros terrenos se trabaja en cabildeo y el fortalecimiento organizacional de organizaciones de la sociedad civil. El volumen de las asignaciones de las organizaciones de cofinanciamiento a democratización y derechos humanos decreció entre 2004 y 2008.

Las asignaciones destinadas a servicios sociales básicos proporcionalmente son considerablemente menores y en función del total de las asignaciones decrecieron rápidamente. Cordaid apoyó varios programas generalmente pequeños en el terreno de salud, pero prácticamente todos estos programas ya se terminaron. ICCO financió sobre todo actividades de una organización contraparte grande (Acción Médica Cristiana) en el terreno de salud. Hivos se dirige al VIH/Sida. En general, no se apoyaron proyectos de educación, con excepción de Plan Holanda y a partir de 2007 también de Hivos, que financia proyectos educativos en el marco de los hermanamientos. La categoría de 'otros' se refiere sobre todo a proyectos culturales (Hivos).

## 2.3 Red de organizaciones contrapartes

Sobre un período de casi quince años, se puede observar muy bien los cambios ocurridos en la cantidad de organizaciones contrapartes de las cuatro organizaciones de cofinanciamiento (véase la Tabla 2.3). De un total de 46 organizaciones en 1995, esta cantidad creció gradualmente a 72 en 2001, lo que indica que había un considerable crecimiento en las actividades realizadas en Nicaragua, también por la ayuda de emergencia después del huracán Mitch en 1998. Luego la cantidad de organizaciones contrapartes decreció gradualmente, y volvió en 2008 con 43 al mismo nivel de hace unos 15 años. La tendencia descendiente sigue presentándose después de 2008.

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hivos	15	25	24	26	26	25	24	24	23	21
ICCO	6	9	12	11	11	7	15	18	14	9
Oxfam Novib	18	18	17	16	17	15	9	7	10	8
Cordaid	7	17	19	18	14	14	12	10	9	5
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>69</b>	<b>72</b>	<b>71</b>	<b>68</b>	<b>61</b>	<b>60</b>	<b>59</b>	<b>56</b>	<b>43</b>

Fuente: IOB, basado en Biekart (2001) y estados elaborados por las organizaciones de cofinanciamiento. En el caso de ICCO, las contrapartes de Kerk in Actie (Iglesia en Acción) no están incluidas.

| 34 |

A partir de 1997, Hivos supera la cantidad de organizaciones contrapartes de Oxfam Novib. Hivos además destina con creces el mayor monto de asignaciones por organización contraparte.<sup>19</sup> Hivos aspira a terminar las relaciones con sus organizaciones contrapartes después de diez años, pero en Nicaragua mantiene una relación de mayor duración con varias contrapartes. Más o menos la mitad de éstas son organizaciones de mujeres, a las que Hivos prefirió seguir ayudando debido a su complicada posición en el contexto político. La red de contrapartes de Oxfam Novib se mantuvo bastante estable hasta 2003, después de lo que la cantidad de contrapartes ha venido reduciéndose lentamente. Los cambios ocurridos en la red de contrapartes de ICCO son algo irregulares; parece haber un decrecimiento después de 2001, pero a partir de 2005 se presenta un nuevo impulso. En el caso de Cordaid la tendencia también es irregular, pero en el sentido contrario, y actualmente se observa claramente que se encuentra en la fase de retiro gradual.

En general, se atienen al acuerdo de respetar las relaciones de organizaciones contrapartes entre sí. En por lo menos seis casos (UNAG, Puntos de Encuentro, Fondo de Desarrollo Local, SIMAS, CENIDH y LSBNN, el Consejo Nacional de Hermanamientos entre Holanda y Nicaragua), las contrapartes recibieron financiamiento de varias organizaciones de cofinanciamiento. Muchas veces, hubo consulta previa entre las OCFs sobre ello.

<sup>19</sup> La imagen presentada puede estar desfigurada, porque algunos de los financiamientos grandes están concentrados en solamente unas cuantas organizaciones contrapartes y porque Oxfam Novib y Cordaid ya iniciaron el proceso de retiro gradual de sus contribuciones en una etapa temprana.

## Tipificación de los organismos asociados

La sociedad civil de Nicaragua está compuesta por un gran número de organizaciones muy diversas. Una síntesis de ello se encuentra en la casilla 2.1.

### Casilla 2.1 *Organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua*

#### **Sindicatos:**

El pacto entre Ortega y Alemán, el régimen económico y la lucha interna de liderazgo debilitaron los sindicatos. La mayoría de los sindicatos están vinculados directa o indirectamente con las corrientes políticas más importantes del país y su autonomía es limitada.

#### **Cooperativas:**

En 2009 hubo alrededor de 7,750 cooperativas registradas, de las que algo más de 3,300 estaban activas. La mayoría de las cooperativas pertenecen al sector de agricultura, seguido por el transporte y, en menor medida, ahorro y crédito. En 2003-2005 surgieron las cooperativas (de consumo y productivas) urbanas (casi la mitad de todas las nuevas registradas). A pesar de que algunas de ellas están vinculadas al FSLN generalmente tienen un mayor nivel de autonomía.

#### **Organizaciones de empleadores y Fundaciones relacionadas al mundo empresarial:**

Éstas están relativamente bien organizadas y disponen de una importante capacidad de cabildeo ante el Estado sobre temas económicos y políticos. Algunas ejecutan programas socioeconómicos propios. Uno de los grupos empresariales más grandes de Nicaragua, Grupo Pellas, tiene su propia fundación para proyectos sociales.

#### **Organizaciones eclesiásticas:**

La Iglesia Católica tiene una red grande de organizaciones educativas, religiosas y sociales. Algunas de ellas reciben ayudas financieras voluminosas de Europa y los Estados Unidos. Lo mismo es aplicable para las Iglesias Evangélicas.

#### **Organizaciones sociales sin fines de lucro:**

Éstas son organizaciones muy diversas: ONGs, organizaciones religiosas, organizaciones gremiales y federaciones sociales (cultura y deporte). En el sistema de registro de ONGs del Ministerio Nicaragüense de Relaciones Exteriores hay 290 ONG activas.<sup>20</sup> A pesar de que es difícil obtener datos exactos, sus prioridades están en los sectores sociales, género, niñez, medio ambiente y desarrollo local y comunitario, microfinanciamiento y agricultura. En los últimos años se puso más énfasis en el derecho a la identidad, derechos humanos y democratización.

<sup>20</sup> <http://app.cancilleria.gov.ni/sysong/ong/controlongs.aspx>, consultado el 25 de mayo de 2009.

**Organizaciones comunitarias:**

Este tipo de organizaciones es menos visible en el dominio público, porque se dirigen a la problemática local. Generalmente no tienen personería jurídica y por lo tanto están subrepresentadas en las estadísticas oficiales.

**Movimientos sociales:**

A estos pertenecen organizaciones como el movimiento de mujeres, asociaciones de consumidores y el movimiento estudiantil, pero también movimientos de pequeños productores y campesinos que están defendiendo sus intereses.

Las OCFs trabajan con solamente una fracción de las arriba mencionadas organizaciones de la sociedad civil. La mayoría de las organizaciones contrapartes son ONGs. En el transcurso de los años hubo un cambio en el tipo de organizaciones contrapartes. La Tabla 2.4 presenta una síntesis del tipo de contrapartes que recibió financiamiento en 1999 y 2008. Para ello, se pudo usar los datos proporcionados por una investigación sobre las OCFs holandesas en Nicaragua realizada en 2001.<sup>21</sup>

**Tabla 2.4 Tipo de organización contraparte por OCF, 1999 y 2008**  
(cantidad y porcentaje de la red de contrapartes total)

	Hivos		ICCO		Oxfam Novib		Cordaid		Total		%	
	1999	2008	1999	2008	1999	2008	1999	2008	1999	2008	1999	2008
Organizaciones de grupos meta	2	7	2	-	1	1	-	-	5	8	7	19
Organizaciones sociales	7	-	2	1	6	-	1	-	16	1	24	2
ONGs intermediarias y prestadoras de servicios	12	10	9	6	13	6	9	5	43	27	64	63
Redes y coordinadoras	1	4	-	1	-	-	-	-	1	5	1	12
Otros	2	-	-	1	1	1	-	-	3	2	4	5
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>21</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>68</b>	<b>43</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: IOB, basado en Biekart (2001) y en datos suministrados por las organizaciones correspondientes.

La ayuda brindada a la categoría de ONGs intermediarias y prestadoras de servicios es relativamente alta. Dentro de este grupo, la cantidad de instituciones financieras está creciendo. Más ayuda de sobre todo Hivos para organizaciones de redes apunta a un mayor énfasis en la colaboración y la formación de alianzas (véase el Capítulo 3).

<sup>21</sup> Biekart (2001), *The contribution of the Dutch Co-financing Agencies to Civil Society-building in Nicaragua*, Ede: Stuurgroep Evaluatie MFO's (Comité Directivo Evaluación de las OCFs).

Dado la nueva prioridad para el desarrollo productivo rural basado en el enfoque de cadenas de valor, ICCO coopera con otras organizaciones contrapartes que las ONGs tradicionales. La finalización de las actividades de Oxfam Novib y Cordaid, no obstante, hace difícil señalar una tendencia general.

En los años ochenta y noventa, se trató de una red de organizaciones contrapartes reconocible de las tres grandes OCFs (Oxfam Novib, Cordaid e ICCO) que de medida importante se relacionaba con la identidad ideológica de estas organizaciones. A estas contrapartes se les ofrecía en general ayuda programática de larga duración, con lo que se les hacía posible apoyar por su parte a organizaciones locales y regionales. Las OCFs apoyaban a sus organizaciones contrapartes con generalmente ayuda institucional y programática cuantiosa. Muchas de estas contrapartes lograron crecer en este período hasta convertirse en instituciones eminentes en el terreno del fortalecimiento de la sociedad civil y del desarrollo socioeconómico. A partir de inicios del siglo actual, el reconocimiento de la red de organizaciones contrapartes basado en la identidad ideológica desapareció en gran medida y se lo substituyó por una proyección en temas y prioridades. Con la organización contraparte que armonizaba con las nuevas prioridades se mantuvo la relación y en caso contrario se terminó gradualmente la relación.

### Las relaciones con las organizaciones contrapartes

| 37 |

Hasta hace unos diez años, las OCFs diseñaban una política a nivel de país para sus actividades en Nicaragua. A partir del 2000 pasaron a una política basada en temas y en la estructura organizativa se pasó de funcionarios especializados en un determinado país a especialistas temáticos. Este cambio guardaba relación también con el propósito de delimitar mejor las prioridades y áreas de trabajo. A partir de ese momento, se trata de manera limitada de políticas a nivel de país y las OCFs ya no disponen de funcionarios especializados en un país específico. Ahora se divide la responsabilidad para las relaciones con las organizaciones contrapartes entre los especialistas temáticos. Organizaciones contrapartes de tanto Oxfam Novib como Cordaid se quejan de la falta de continuidad en sus relaciones con las OCFs. Ello se debe a que las responsabilidades están distribuidas entre varios funcionarios quienes además cambian frecuentemente y porque dentro de estas OCFs ya no hay una persona de contacto fija para Nicaragua.

Todas las OCFs tienen su propio método para dar seguimiento, acompañar, ayudar y fortalecer a sus contrapartes locales. Hivos e ICCO tienen su propia oficina regional. Para los contactos regulares con las organizaciones contrapartes, Hivos dispone en Nicaragua además de un consultor fijo. ICCO está aplicando una nueva forma de trabajo: las contrapartes pueden recurrir a asesores holandeses y latinoamericanos de ICCO en Managua para asistencia técnica y para apoyo en el desarrollo institucional. Oxfam Novib y Cordaid operaron los últimos años desde los Países Bajos, pero para la identificación y el seguimiento de sus actividades trabajaron en conjunto con asesores locales. En ello, Oxfam Novib podía contar con los aportes de otras aliadas de Oxfam que sí disponían de una oficina en Nicaragua. Oxfam Novib terminó la colaboración con su red de consultores y suspendió la plataforma consultiva con sus organizaciones contrapartes. Si las contrapartes requieren de asesoría, pueden contratar a un consultor. Cordaid administra su fuertemente reducido programa desde los Países Bajos.

## 2.4 Conclusiones

1. Los desarrollos políticos acontecidos en Nicaragua por mucho tiempo fueron determinantes para el establecimiento de relaciones y la toma de decisiones sobre las actividades de las OCFs. A partir de inicios de este siglo, las prioridades, según lo definido en las sedes principales, ha sido el hilo conductor. Las actividades son conducidas desde una perspectiva temática y la selección de organizaciones contrapartes se ajusta a ello.
2. Las OCFs emprendieron actividades en cada una de las tres estrategias de intervención establecidas en el MFS, pero las asignaciones se concentran de medida fuerte en la reducción directa de la pobreza. Sólo Hivos y Oxfam Novib ejecutaron sistemáticamente actividades en el terreno del fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo; las asignaciones de estas dos organizaciones al fortalecimiento de la sociedad civil constituyen más del 70% de las asignaciones totales de las OCFs en este terreno.
3. Con respecto a los temas, en el último período se trata de una rápida reducción de los programas para la prestación de servicios sociales en beneficio de una ampliación de las actividades en el terreno del desarrollo económico, sobre todo las microfinanzas.
4. Las OCFs se distinguen de muchas otras organizaciones particulares porque no ejecutan programas propios y apoyan exclusivamente a organizaciones locales. Cooperan sobre todo con ONGs intermediarias. Otra característica es el período de financiamiento y la modalidad de financiamiento basado en programas en lo que se concede mucho espacio a las ONGs contrapartes para la ejecución de su programa y el desarrollo institucional.
5. Mientras que hasta hace poco hubo un considerable nivel de traslapo en temas y prioridades, en los últimos años se originó una división clara del trabajo. Oxfam Novib y Cordaid están en el proceso del retiro gradual de Nicaragua. Hivos e ICCO definieron más claramente sus prioridades temáticas y regionales y ahora delimitaron mejor sus áreas de trabajo.



# 3

## Fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo

El fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo forman dos de las tres estrategias de intervención centrales de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento (OCFs). El fortalecimiento de la sociedad civil es el refuerzo de estructuras y organizaciones de la sociedad civil pluriformes y democráticas con el objetivo de construir relaciones de poder más justas y dar voz y voto a los grupos marginalizados en el proceso de toma de decisiones sociales, económicas y políticas.<sup>22</sup>

En este Capítulo se presenta una breve reseña del contexto y de las actividades más importantes de las OCFs en estos terrenos. La mayor parte de los recursos con creces está concentrada en ayudar a organizaciones de mujeres y por esta razón se incluyó un párrafo dedicado a ello.<sup>23</sup>

### 3.1 Contexto

Desde 1990, Nicaragua tiene una democracia representativa. A partir de ese entonces, se celebraron cuatro veces elecciones generales, seguidas cada vez por un traspaso pacífico del poder. El proceso de democratización, sin embargo, es de un carácter formal y la vieja estructura de poder, en que el poder se concentra en las élites, sigue estando en gran medida intacta. En la práctica, no se respeta la división de los poderes. Tanto el poder judicial como la asamblea ofrecen insuficiente contrapeso ante el poder ejecutivo. En 1999, el Presidente Alemán firmó un pacto con el FSLN, que contiene acuerdos sobre la distribución de los nombramientos para la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral y otros institutos gubernamentales. Este pacto significó, en la práctica, el fin de la oposición parlamentaria, pero también de la posibilidad de introducir una administración de justicia independiente. La distinción entre intereses personales, políticos y nacionales es fluida. El abuso del poder, clientelismo y el patronazgo son más importantes que las reglas formales de democracia y el Estado de derecho. La tradición de liderazgo autoritario, corrupción y la concentración del poder en manos de élites políticas no ha cambiado esencialmente en el transcurso del tiempo.<sup>24</sup> Las elecciones resultan ser sobre todo un instrumento para determinar cómo se puede dividir los ingresos y puestos laborales entre los dos bloques de poder: en ello, el FSLN<sup>25</sup> (Ortega) y los liberales (Alemán) tienen un interés en común.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores (2006), *Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010*, La Haya.

<sup>23</sup> Este capítulo está basado en los siguientes informes: Biekart, K. (2010), *De bijdragen aan maatschappijopbouw door Hivos, ICCO, Oxfam Novib en Cordaid*. La Haya: Insititute of Social Studies; Wallace Salinas, G. (2009), *Análisis del contexto de la sociedad civil en Nicaragua. Estudio sobre las agencias holandesas y sus políticas de Fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua (2000-2009)*, La Haya: IOB; y Wilson, G. (2009), *El aporte de la cooperación holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008. Informe síntesis de estudios enfocados en género*, La Haya: IOB.

<sup>24</sup> Cruz, C. (2005), *Political Culture and Institutional Development in Costa Rica and Nicaragua, World Making in the Tropics*, Nueva York: Cambridge University Press.

<sup>25</sup> Un grupo de disidentes sandinistas que no está de acuerdo con la dirección actual se ha organizado en un partido político, el Movimiento de Renovación Sandinista. Este partido obtuvo solamente el 6.3% de los votos en las elecciones presidenciales de 2006 y fue excluido de participar en las elecciones municipales de 2008.

<sup>26</sup> Véase para una descripción y análisis del predominio de los dos bloques políticos: Guzmán, L. y Pinto, A. (2008), *Democracia y partidos en Nicaragua*, Managua: NIMD.

La tradición de autoritarismo y el patronazgo data de los tiempos en que Nicaragua todavía era una sociedad predominantemente agraria. Los cambios ocurridos en las últimas décadas (tales como la rápida urbanización y el surgimiento de una clase media urbana, la migración y el acceso a medios de comunicación modernos) no tuvieron mucha influencia en ello. Una pobreza y desempleo persistentes siguen siendo un caldo de cultivo fértil para un sistema político basado en el clientelismo, lo que constituye un obstáculo importante para la profundización de la democracia y ofrece poco espacio para la participación de la población y para organizaciones civiles. Como se mencionó en el Capítulo 2, también la sociedad civil está fuertemente politizada. Con el distanciamiento gradual entre el FSLN y las organizaciones de la sociedad civil en los años noventa poco a poco se inició un crecimiento de una sociedad civil autónoma. Dos factores dificultaron este crecimiento. El primer factor es el fuerte papel de los donantes extranjeros (incluyendo las OCFs holandesas) que por un lado hicieron posible el crecimiento de la sociedad civil, pero por el otro lado también contribuyeron a que muchas organizaciones se volvieran fuertemente dependientes de financiamiento externo. El otro factor debilitador es el intento del actual Gobierno del FSLN de atar a determinados grupos sociales al gobierno y poner trabas a otras corrientes que tienen una postura crítica. Como consecuencia de ambos factores, la autonomía de muchas organizaciones se encuentra bajo presión y las organizaciones sienten que su propia supervivencia está amenazada.

| 42 |

### 3.2 Actividades

Las actividades llevadas a cabo por las organizaciones de cofinanciamiento en el terreno del fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo se concentran en el área de derechos humanos y género. Las actividades de cabildeo además tienen lugar en el terreno del medio ambiente y las microfinanzas. Un resumen de las actividades y financiamientos más importantes está incluido en la Tabla 3.1.

**Tabla 3.1** Resumen de la ayuda ofrecida por las OCFs al cabildeo y el fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua, 2004-2008\*

Tema	OCF	Organización contraparte y actividades	Ayuda financiera
Derechos humanos	Oxfam Novib e Hivos	CENIDH: el centro más grande y más importante de derechos humanos y asesoría jurídica	600,000 euros (Oxfam Novib) y 425,000 euros (Hivos)

Género y SDR	Hivos	SI Mujer: organización feminista que defiende los derechos de la mujer, concientización de la mujer y servicios en el terreno de SDR.	417,000 euros
	Hivos	Red de Mujeres contra la violencia: red de organizaciones de mujeres para la lucha contra la violencia contra la mujer.	220,000 euros
	Hivos	Asociación de Mujeres Oyanka, Colectivo de Mujeres 8 de Marzo, Colectivo de Mujeres ITZA, Centro de prevención de la violencia.	Para todas las ONGs en conjunto en un período de 5 años: 990,000 euros
	Oxfam Novib	Puntos de Encuentro: se dirige a la comunicación, capacitación y fortalecimiento de organizaciones de mujeres y grupos de jóvenes, y campañas contra la violencia doméstica.	1.2 millones de euros
	Oxfam Novib	Colectivo de Mujeres de Matagalpa (CMM): grupo de mujeres activista que se dirige entre otros al fortalecimiento de grupos locales de mujeres.	380,000 euros
Medio Ambiente	Hivos	Centro Humboldt: centro medioambiental grande con varios programas. También se dedica al cabildeo en cuanto a regulación y legislación en el terreno medioambiental.	En total 550,000 euros, excl. el programa de la CE. De ello, solamente una parte está destinada al cabildeo e incidencia política.
Desarrollo rural	Cordaid	NITLAPAN: investigaciones y actividades en el terreno del desarrollo rural dirigidas a mejorar las condiciones y el apoyo gubernamental para pequeños productores.	625,000 euros, pero solamente una parte de ello para investigación y cabildeo.
Microfinanzas	Hivos	ASOMIF: Cabildeo para regulación y supervisión de reglas de cancelación de préstamos.	244,000 euros para fortalecimiento institucional de las organizaciones afiliadas.
Participación en el desarrollo local	Hivos y Oxfam Novib a través de los hermanamientos	Hermandamientos: fomento de participación en la administración local (véase Capítulo 5).	760,000 euros (2007-2010) y 200,000 euros (2006-2009) de Oxfam Novib/PSO.

\* Debido a los diferentes períodos de financiamiento, también se incluyó 2004. Si se trata de otro período, se lo menciona explícitamente.

Fuente: Base de datos de la IOB

Las actividades en el terreno de los derechos humanos en el sentido amplio están concentradas en la ayuda de tanto Oxfam Novib como Hivos al Centro Nicaraguense de Derechos Humanos (CENIDH).

Esta organización realiza labores de cabildeo y campañas para denunciar la afectación de derechos humanos. Ello lo hace tanto a nivel nacional como local. Otra actividad importante del CENIDH es la asesoría jurídica. El centro trabaja con diez abogados, en la capital, que ofrecen servicios de asesoría jurídica en tres terrenos: violencia doméstica (sobre todo contra la mujer), conflictos laborales y violaciones de derechos humanos cometidas por la administración pública (la Policía). En prácticamente todas las ciudades más grandes del país existen sucursales que realizan las mismas actividades. En las áreas rurales y en los barrios de las ciudades están activos 1,200 promotores quienes realizan activamente mediación en caso de conflictos y ayudan en la asesoría jurídica.

Los cambios políticos y el estancamiento de los programas anticorrupción de la administración pública tuvieron sus repercusiones directas en el trabajo del CENIDH. Por ejemplo, debido al mal funcionamiento de la Procuraduría de Derechos Humanos, que está siendo financiada entre otras por la Embajada de los Países Bajos, el CENIDH tuvo que atender un enorme aumento en las denuncias. En 1999 éstas fueron 1,345, en 2005 crecieron a 5,547 y en 2009 el número de denuncias sobrepasó las 7,000. Esto es problemático, porque los canales hacia el aparato de justicia vinieron obstruyéndose cada vez más y el clima político general polarizó.

| 44 |

Las evaluaciones elaboradas por el CENIDH presentan mucha información sobre la ejecución de las actividades, pero poca sobre la calidad de los servicios prestados. La falta de un enfoque más estratégico para la asesoría jurídica resulta ser un limitante importante para un mayor nivel (de comprensión) de la efectividad de la organización. Sólo una evaluación hecha en 2007 investigó la calidad del trabajo en tres ciudades, para la que se entrevistaron a muchos informantes relevantes, tales como alcaldes, jueces y agentes de policía.<sup>27</sup> La conclusión fue que el CENIDH ofrece un trabajo de buena calidad en estas tres ciudades y que colabora intensivamente con las autoridades locales. La evaluación además subraya la importancia de asesoría jurídica para mujeres víctimas de violencia (sexual).<sup>28</sup>

El Centro Humboldt se dedica a temas medioambientales y recibe ayuda para el desarrollo institucional de Hivos y para programas concretos a través de Hivos y a través de la Comisión Europea. Contrario a cuestiones polémicas tales como los derechos de la mujer y el aborto, ha venido creciendo más espacio para ejercer influencia política en terrenos donde organizaciones profesionales pueden ofrecer un aporte técnico. El Centro Humboldt, por otra parte, se retiró de redes de oposición, como por ejemplo la Coordinadora Civil, porque no quería que se enfriara su relación con el Gobierno de Ortega. Después de todo el objetivo era obtener más influencia en las políticas medioambientales nacionales; protestas y confrontaciones no hubieran surtido efecto en el nuevo contexto.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Méndez, D. y Jenkins, M. (2007), *CENIDH, Informe Final Evaluación Institucional 2001-2007 con el apoyo de Hivos y Novib*, Managua: CENIDH.

<sup>28</sup> Wilson, G. (2009), *El aporte de la cooperación holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008. Informe síntesis de estudios enfocados en género*, pág. 26, La Haya: IOB.

<sup>29</sup> Entrevista con Amado Ordóñez, director del Centro Humboldt (13 de agosto de 2009).

Así que el Centro Humboldt tuvo éxito en por lo menos trece casos de denuncias de infracciones ambientales severas, en el sentido de que el gobierno nacional, o en algunos casos gobiernos locales, tomaron acciones. También el Centro Humboldt participó activamente en propuestas de legislación medioambiental nacional (leyes y decretos) y en la formulación de ordenanzas medioambientales en el nivel local y nacional y en estipularlo legalmente.<sup>30</sup> El Centro Humboldt además es fuerte en ejercer influencia política y muy regularmente está siendo consultado por institutos gubernamentales. Muchas veces el Centro Humboldt pudo ofrecer información dirigida y en algunos casos urgentes tiene incluso contacto directo con el gabinete del presidente. Las actividades además están fuertemente concentradas en el nivel municipal donde el Centro ofrece asesoría sobre leyes y regulaciones medioambientales y trata de fomentar el control ambiental.

Otro terreno para actividades de cabildeo son las microfinanzas. Hivos ofreció ayuda a la Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas (ASOMIF), que con esta ayuda estuvo capacitada para jugar un papel muy activo en la discusión sobre la formulación de leyes y regulaciones en cuanto a las microfinanzas. Estas actividades se volvieron importantes cuando, como consecuencia de la crisis financiera, la amortización del préstamo se volvió un problema para muchos clientes y un grupo de prestatarios se organizó en un movimiento que demandó una prórroga o cancelación de la amortización de las deudas.

ASOMIF organizó un gran número de actividades, tales como:

- foros y encuentros de discusión en que se buscó activamente el diálogo con el Gobierno (un foro exitoso se organizó con la participación del primer asesor económico del Presidente);
- artículos en los medios escritos y entrevistas en la televisión;
- posicionamiento activo e información cualitativamente buena en su página web;
- labor de cabildeo a nivel del Gobierno, la Asamblea Nacional y donantes extranjeros.

Bajo la presión ejercida por el mencionado movimiento y con el apoyo de sectores del propio Gobierno, la Asamblea Nacional aprobó una ley que reguló la prórroga del pago de amortización y un ajuste en la tasa de interés. ASOMIF luego cabildeó para que se revocara esta ley. En el transcurso de 2009, bajo presión de entre otros el FMI y el Banco Mundial, se anuló esta ley, pero a inicios de 2010 al final se la aprobó en una forma adaptada (entre otros, aplazamiento de embargos y una tasa de interés máxima del 16% en caso de reestructuración de la deuda).

Las actividades del centro de investigación de la Universidad Centroamericana, NITLAPAN, se dirigen fuertemente a la pequeña y mediana empresa y productores rurales pobres. Para ello, el centro ejecuta diversos programas. Desde estas experiencias, el centro también está activo en investigaciones, publicaciones e incidencia política. Un ejemplo reciente de ello es la investigación sobre las consecuencias de la liberalización comercial para pequeños campesinos en Nicaragua.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Véase Moncada, M. y Förch, M. (2008), *Evaluación externa Centro Alexander von Humboldt, período 2002-2006*, págs. 73-74. Managua.

<sup>31</sup> Grigsby, A. y Pérez, F. (2009) *Liberalización Comercial y Agricultura en Nicaragua*, Managua: Nitlapan

### 3.3 Género y SDR

#### Contexto

El movimiento de mujeres nicaragüense experimentó un rápido crecimiento, sobre todo entre 1990 y 1995 cuando se fundó la mitad de la cantidad actual de organizaciones de mujeres.<sup>32</sup> Este crecimiento era en parte el resultado de una aumentada autonomía de las organizaciones de mujeres con respecto al FSLN y, relacionado a ello, la necesidad de pedir más atención para los derechos sexuales y reproductivos. Por otra parte, había también una aumentada atención internacional para los derechos de la mujer, y en consecuencia también de los donantes internacionales. Muchas de estas organizaciones recibieron financiamiento durante mucho tiempo y generalmente cuantioso de las OCFs holandesas y otros donantes.<sup>33</sup>

El tema de violencia contra la mujer adquirió una dimensión especial después de que en 1997 el líder del FSLN, Ortega, fue acusado por su hijastra de abuso sexual. Cuando más luego, en 1999, salió a luz pública que Ortega firmó un pacto con el Presidente Alemán sobre la protección mutua contra la justicia (hubo sospecha de corrupción contra Alemán), las organizaciones de mujeres se opusieron más fuertemente a la élite política y se convirtieron en un componente importante de la protesta social contra el abuso de poder de la administración pública. Durante el Gobierno de Bolaños, se amplió el espacio para el diálogo y hubo más participación de organizaciones de mujeres en las discusiones sobre las políticas referentes a la violencia contra la mujer, a pesar de resistencia por parte de la Iglesia Católica, que en este mismo período obtuvo considerablemente más influencia política. La discusión giraba principalmente en torno a permitir el aborto terapéutico (que en 2002 aún era legal) para mujeres jóvenes a raíz de un sonado caso de violación.<sup>34</sup>

En el período antes de las elecciones de 2006, las tensiones a lo interno del movimiento de mujeres salieron a flote. El recién constituido Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM) se opuso al FSLN y estableció una alianza electoral con el partido político de la oposición en el que muchos disidentes del FSLN se habían agrupado, el Movimiento de Renovación Sandinista (MRS). Algunos grupos feministas se apartaron del MAM y formaron su propio Movimiento Feminista. Entretanto, la antigua ley sobre el aborto se encontraba en el foco de la discusión electoral: el FSLN quería penalizar el aborto para, de esta forma, recibir el respaldo de la Iglesia Católica y sus seguidores. En 2006, se penalizó el aborto terapéutico. El actual Gobierno de Ortega es menos anuente que el anterior gobierno a concertar con estas ONGs y elaboró su propia agenda política de género, a la que sobre todo la esposa del Presidente está dando forma. Por esta razón, algunas organizaciones cambiaron el énfasis de incidencia política a campañas públicas confrontativas.

<sup>32</sup> Véase Cuadra, E. y Jiménez, J. (2009), *El movimiento de mujeres y el ejercicio de sus derechos en Nicaragua*. Documento de trabajo, Proyecto Hivos-ISS.

<sup>33</sup> Esta sección está basada en su mayor parte en el estudio parcial Wilson, G. (2009), *El aporte de la cooperación holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008, Informe síntesis de estudios de caso enfocados en género*, Managua.

<sup>34</sup> Se trataba del caso de Rosita, una niña e hija de emigrantes que quedó embarazada después de haber sido violada.

## Actividades y resultados

Se puede agrupar las actividades más importantes de las organizaciones apoyadas por las OCFs en dos clusters: a) concientización y campañas públicas y b) cabildeo e influencia política. La mayoría de las organizaciones también están activas en el acompañamiento y fortalecimiento de grupos de mujeres locales. Sin embargo, la información sobre esta actividad no se sistematizó y es limitada y por esta razón no fue incluida.

## Concientización y campañas públicas

Todos los centros mencionados en la Tabla 3.1 trabajaron en favor de SDSR y los derechos de la mujer en general. Una prioridad importante fue la lucha contra la violencia doméstica. Después se añadieron otros temas, tales como el derecho al aborto (terapéutico), prevención de VIH/Sida, acceso a asistencia ginecológica y el derecho a la educación sexual.

Los informes y evaluaciones elaborados por los centros ofrecen mucha información cuantitativa sobre el alcance y las actividades. La organización SI Mujer, apoyada por Hivos, es activa en campañas educativas masivas sobre los derechos de la mujer y en la divulgación de información en el terreno de SDSR, en lo que se atienden anualmente a miles de mujeres entre otras mediante visitas al hogar, conversaciones en las salas de espera de puestos de salud y encuentros de capacitación. Además ofrece información y capacitación a instancias gubernamentales y a la Policía.

En el caso concreto de Matagalpa, en los informes y las evaluaciones se reflejaron los efectos del trabajo con el grupo de mujeres local (Colectivo de Mujeres de Matagalpa) de la siguiente manera:

- a. Mayor conocimiento y concientización sobre los derechos: un ejemplo es que las mujeres ahora saben exigir que sus nombres estén incluidos en las escrituras de propiedad;
- b. más denuncias de maltrato; y
- c. exigir la asistencia médica a la que tenían derecho. La aumentada demanda de mujeres por servicios ginecológicos era, según el CMM, una indicación concreta de que se aumentó la concientización de las mujeres y, con ello, sus capacidades de hacer valer su derecho a una atención sanitaria adecuada.

El fundamento cuantitativo de estos hallazgos es deficiente.

Puntos de Encuentro trabaja, con ayuda de Oxfam Novib, sobre todo con jóvenes para entablar cambios en organizaciones existente en torno al género y a asuntos generacionales. Se elaboraron paquetes educativos sobre temas que muchas veces son tabúes (homosexualidad, aborto y enfermedades venéreas). Asimismo, se divulgan los resultados de investigaciones que después son utilizados para la profundización de estrategias de cabildeo y como material de información para ONGs, instancias gubernamentales y foros internacionales.<sup>35</sup> Un enfoque importante de Puntos de Encuentro es ejercer influencia en la opinión pública mediante campañas, programas en los medios de comunicación, obras de teatro y publicaciones. Puntos de Encuentro es el motor detrás de

<sup>35</sup> Montoya et al. (2004), *Componente cualitativo del estudio de impacto del proyecto 'somos diferentes, somos iguales'*, Managua: Fundación Puntos de Encuentro.

la telenovela alternativa *Sexto Sentido*, que hizo que los tabúes se volvieran susceptibles a ser discutidos y que fue un enorme éxito a nivel nacional, y que además tiene mucho éxito internacionalmente y está siendo emitida también en otros países centroamericanos. La organización encargó la realización de una investigación de audiencia, de la que no solamente se desprende que la densidad de audiencia era excepcionalmente alta (700,000 personas, casi una cuarta parte de la población adulta, vieron por lo menos dos de los tres capítulos semanales), sino que también los televidentes mismos habían reconsiderado su actitud tradicional con respecto a género, división de papeles según el género, aborto, VIH y homosexualidad. Ello se fortaleció mediante discusiones y foros locales para conversar sobre los temas planteados.<sup>36</sup>

### Cabildeo e incidencia política

Los resultados del cabildeo político fueron sobre todo visibles hasta el final del Gobierno de Bolaños (enero de 2007); después el espacio político para ejercer influencia en las políticas se redujo considerablemente. La Red de Mujeres fue, con ayuda de Hivos, exitosa en su cabildeo en favor de legislación para penalizar la violencia doméstica y la obligación de prestar atención a víctimas de violencia en los centros de salud. Esta organización, en conjunto con otras organizaciones, contribuyó a que en la Policía Nacional se abrieran las Comisarias de la Mujer. El Colectivo de Mujeres de Matagalpa tuvo, junto con una serie de otras organizaciones de mujeres, éxito en la adaptación del párrafo sobre género en los planes municipales de desarrollo, por lo que se elaboraron políticas de género a nivel municipal. Asimismo esta organización de mujeres logró que los derechos sexuales y reproductivos fueran un tema en las Comisiones Departamentales de Salud. El efecto tangible fue que el Ministerio Nicaragüense de Salud elevó a norma nacional la forma de trabajo del CMM en el currículo de la carrera de Enfermería.<sup>37</sup>

| 48 |

También SI Mujer, al participar en la labor de las llamadas comisiones mixtas (del gobierno y organizaciones de la sociedad civil), ejerció influencia en las políticas gubernamentales en cuanto a la mortalidad durante el embarazo y otros temas ginecológicos, sobre todo durante el Gobierno de Bolaños (2002-2006). Después de que asumió el Gobierno de Ortega (en 2007), SI Mujer y otras organizaciones de mujeres ya no fueron bien recibidas en este tipo de órganos consultivos informales, y la presión política fue ejercida sobre todo mediante campañas en los medios, por lo que las organizaciones se volvieron más vulnerables ante medidas contrarias. SI Mujer no logró romper las posiciones infranqueables entre los que estaban en favor y los que estaban en contra del aborto, según algunos también porque la estrategia frontal de SI Mujer estaba surtiendo menos efectos en el clima fuertemente polarizado y que incluso resultaba en efectos opuestos. SI Mujer fue un participante activo en una red establecida con la Universidad URACCAN de la Costa Atlántica para el monitoreo de las políticas gubernamentales de derechos sexuales y reproductivos en el marco de la Conferencia sobre Población y Desarrollo. Puntos de Encuentro se mantuvo más al margen de la polarización

<sup>36</sup> Cabe mencionar que esta investigación de audiencia fue financiada por Oxfam Novib. Véase Solórzano et al. (2008), *Propiciando cambios personal y social alrededor del género, sexualidad y VIH, Evaluación de impacto de la estrategia de comunicación de Puntos de Encuentro de Nicaragua*, Washington DC: Horizons.

<sup>37</sup> Wilson, G. (2009), *El aporte de la cooperación holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008, Informe síntesis de estudios de caso enfocados en género*, Managua.

entre el Gobierno y las ONG y, en lugar de ello, puso el énfasis en la formación de nuevos grupos de mujeres o el fortalecimiento de capacidades de liderazgo de jóvenes.

Las organizaciones de mujeres ejercieron mucha presión para que se derogara la prohibición del aborto terapéutico. En algunos casos también se intentó ejercer presión desde el nivel internacional sobre el gobierno nicaragüense. El CENIDH, por ejemplo, organizó exitosamente una campaña de cabildeo internacional para que la Organización Internacional contra la Tortura emitiera una sentencia sobre la prohibición del aborto terapéutico. Pese a que la prohibición sigue vigente, en la práctica se está aplicando una política permisiva y en varios sectores se constata un movimiento en los posicionamientos.

En resumidas cuentas, se puede afirmar que las organizaciones de mujeres y las ONG apoyadas por las OCFs, en colaboración con otras organizaciones, lograron fomentar la igualdad legal de género y presionar al gobierno para que tomara medidas para combatir la violencia contra la mujer. La Policía Nacional ahora cuenta con Comisarías de la Mujer para recepcionar las denuncias de mujeres sobre violencia y discriminación. Los resultados, sin embargo, no siempre son duraderos; a veces no se aplican las leyes o incluso se las revocan y bajo el Gobierno de Ortega los efectos de actividades de cabildeo realizadas por ONGs se redujeron fuertemente.

Al mismo tiempo existe una división dentro del movimiento de mujeres y la forma confrontativa en que algunas organizaciones ejercen sus actividades de cabildeo político suscita controversia. Con excepción de Puntos de Encuentro, ayudada por Oxfam Novib, organizaciones como SI Mujer y el CMM son institucionalmente débiles, lo que fue motivo para tanto Oxfam Novib como Hivos de terminar o reconsiderar la continuación de sus relaciones con algunas de estas organizaciones.

### 3.4 Contribuciones de las OCFs

Como porcentaje de las asignaciones totales, la proporción de los desembolsos para el fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo es considerablemente más baja que para la reducción directa de la pobreza. En ello hay que tomar en cuenta que muchas de estas actividades son menos costosas que muchas de las actividades en el terreno económico. A pesar de ello, cabe señalar que las asignaciones de ICCO y Cordaid son muy limitadas y que además bajaron aún más después de 2008. En el caso de Cordaid es debido a su decisión de retirarse de Nicaragua. Con el retiro gradual de Oxfam Novib de Nicaragua a partir de 2009, las asignaciones destinadas al fortalecimiento de la sociedad están reduciéndose aún más y sólo Hivos sigue estando activa en este terreno. ICCO anunció su intención de destinar alrededor de 500,000 euros después de 2010 (aproximadamente la mitad del presupuesto total disponible para Nicaragua) al fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo.

La mayoría de las contribuciones de las OCFs en el terreno del fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo se canaliza a través de ONGs intermediarias grandes. En la mayor parte de los casos se trata de organizaciones especializadas temáticamente, en lo que las

actividades concretas y el fortalecimiento de la sociedad civil están estrechamente vinculadas. Las experiencias de trabajo adquiridas en la ejecución de programas concretos constituyen una base importante para la labor de investigación y cabildeo.

El financiamiento y el apoyo ofrecidos por las OCFs se distinguen de la mayoría de los otros donantes, porque son de largo plazo y basados en programas: existe espacio para dedicar los recursos recibidos al fortalecimiento de la organización y el desarrollo institucional. Porque estas ONGs, para el financiamiento de sus actividades, dependen fuertemente del financiamiento en base a proyectos, se aprecia especialmente el apoyo institucional programático ofrecido por las OCFs. Hivos y Oxfam Novib apoyaron a sus organizaciones contrapartes, además con el financiamiento, también con asesoría en el terreno del desarrollo institucional y en el caso de Hivos con investigaciones y un programa de adquisición de conocimiento.

Las OCFs se esforzaron mucho por mejorar el seguimiento de los programas de las organizaciones contrapartes. En varios casos, ello llevó a que se dispone de abundante información cuantitativa sobre las actividades y el alcance, pero mucho menos sobre los resultados en un nivel agregado.

### 3.5 Conclusiones

1. De las cuatro OCFs, Hivos y Oxfam Novib están lo más activas en el terreno del fortalecimiento de la sociedad civil. La mayor parte de las contribuciones de las OCFs en el terreno del fortalecimiento de la sociedad civil guardan relación con SDSR y género.
2. Los resultados de las actividades dirigidas al fortalecimiento de la sociedad civil están siendo fuertemente determinados por el contexto político. Bajo el actual Gobierno existe menos espacio para la participación ciudadana y la actitud polarizante del Gobierno limita la influencia de la sociedad en las políticas gubernamentales. La polarización entre el Gobierno y las ONGs tampoco fomenta el fortalecimiento de la sociedad civil. El espacio para ejercer influencia resultó ser más grande en temas como el medio ambiente y las microfinanzas que en temas política y socialmente sensibles como el aborto terapéutico.
3. En la década anterior, un motivo importante de las OCFs era querer contribuir a la construcción de la, en aquel entonces, muy débil sociedad civil. Al otorgar apoyo programático de largo plazo, las OCFs contribuyeron a que seis organizaciones (Puntos de Encuentro, CENIDH, NITLAPAN, ASOMIF y Centro Humboldt) logran convertirse en organizaciones nacionales influyentes en su terreno que hicieron aportes importantes a la formación de opinión y discusiones sobre las políticas gubernamentales.

4. Se está dando mejor seguimiento a los resultados del fortalecimiento de la sociedad civil que hace diez años. Pero el seguimiento y la evaluación de los programas (los *outputs*) no ofrecen suficiente entendimiento en los resultados en un nivel algo más alto (los *outcomes*) y tampoco en las contribuciones específicas de las organizaciones apoyadas a los resultados obtenidos. En parte, ello es inherente a las actividades emprendidas. Pero también hay un déficit de investigaciones de buena calidad que pueda ofrecer mayor comprensión de la medida en qué las estrategias de cabildeo implementadas fueron más efectivas o menos efectivas y por qué. Sí se dispone de múltiples ejemplos e indicaciones de la forma en que las ONGs apoyadas por las OCFs contribuyeron a la incidencia política en la elaboración de leyes y en las políticas gubernamentales.
  
5. Además es difícil obtener entendimiento de los resultados en un nivel agregado, debido a la dispersión de proyectos y programas muy diferentes entre sí. Solamente se logra hacerlo cuando se trata de una cierta formación de clusters en base a determinados temas. Un ejemplo ilustrativo son las actividades dirigidas al terreno de SDRS y género. Las ONGs activas en dicho terreno, en conjunto con otras organizaciones, son las fuerzas propulsoras de legislación para la igualdad de trato entre hombres y mujeres y de medidas para proteger a las mujeres contra la violencia sexual. Los resultados se reflejan en leyes aprobadas y la constitución de Comisarías de la Mujer en la Policía. Las organizaciones vinculadas al movimiento de mujeres desempeñan un papel importante en la defensa de los derechos humanos en general y los derechos de la mujer en especial.

4

## Desarrollo económico sostenible

Con sus actividades en el terreno de desarrollo económico sostenible, las OCFs tienen el propósito de contribuir a otro objetivo importante del MFS, es decir la reducción directa de la pobreza. Las actividades desarrolladas en este terreno se concentran en a) desarrollo rural y b) microfinanzas. En este Capítulo se presenta un resumen de las actividades desarrolladas en ambos terrenos.

## 4.1 Desarrollo rural

### Contexto

La pobreza se concentra en las zonas rurales y en algunas regiones aisladas, como las regiones atlánticas y la región norte. Las actividades agrarias constituyen la mitad de los ingresos del 20% de los más pobres, pero con un crecimiento promedio del 2.5% la agricultura quedó atrás en comparación con los otros sectores. Los grupos más vulnerables son los sin tierra o familias con solamente una pequeña parcela quienes para sus ingresos dependen principalmente de jornadas de trabajo en el sector agraria y de la migración. El análisis de la pobreza del Banco Mundial considera el desarrollo productivo de las zonas rurales como la prioridad más importante en la reducción de la pobreza.<sup>38</sup> El Gobierno de Ortega diseñó un programa a gran escala para la reducción de la pobreza rural que se dirige específicamente a la población campesina de bajos recursos: *Hambre Cero*.

| 53 |

La economía nicaragüense de antaño depende fuertemente de la producción y exportación de café. Una cuarta parte de los ingresos nacionales por exportación se genera en el sector cafetalero, pero el volumen del café nicaragüense representa sólo el 1% del comercio mundial. Más del 80% del café exportado es producido por empresas medianas. Unos 30,000 campesinos cultivan café y alrededor de 150,000 familias están involucradas en la cosecha del café. La gran mayoría de los campesinos maneja pequeñas empresas familiares (<3.5 ha. de áreas de café). El cultivo de café proporciona casi una tercera parte del empleo en las zonas rurales. La productividad, sin embargo, sigue siendo preocupadamente baja en comparación con los países vecinos. El Banco Mundial, por lo tanto, clasifica a Nicaragua como un productor de gastos altos, debido al otorgamiento caro de préstamos y servicios de insumos ineficientes. La disminución de los precios para el café afecta a muchos pequeños productores de café y es una de las explicaciones para la persistente pobreza en las zonas rurales.

### Sinopsis de las actividades

Desde los años ochenta, las OCFs apoyaron varios programas de desarrollo rural. La Tabla 4.1 muestra los proyectos más importantes ejecutados en el período de evaluación 2005-2008.

<sup>38</sup> Banco Mundial (2008a) *Nicaragua: Poverty assessment; volume 1: Main report*, no. 39736-NI, Washington: Banco Mundial.

Tabla 4.1 Los proyectos más importantes <sup>a</sup> de desarrollo económico sostenible, diferentes períodos de ejecución entre 2004-2008 (en 1,000 de euros)			
OCF	Proyectos	Asignaciones	Situación actual
Oxfam Novib	CIPRES: agroecología y silvicultura en 4 comunidades de León	390 (2004-2006) 200 (2006-2008)	Programa finalizado; relación terminada
	ADDAC: producción agrícola (orgánica) de pequeños campesinos	383 (2006-2008)	Problemas serios por falta de comercialización y mercado para productos orgánicos; relación terminada
	Varios programas más pequeños: <sup>b</sup> - FURCA: desarrollo rural en 22 comunidades de la Costa Atlántica - CESADE: programa de ovejas - ODESAR: seguridad alimentaria en Matagalpa y Jinotega	Diferentes períodos de ejecución: 26  21 7	Programas finalizados
Cordaid	NITLAPAN: apoyo a pequeños empresarios urbanos, a pequeños ganaderos y asesoría jurídica a pequeños campesinos con respecto al derecho a la tierra.	625 (2004-2008)	En ejecución
	Escuelas Radiofónicas de Nicaragua: dos programas para desarrollo rural integral en Nueva Segovia y Madriz	35	Relación terminada
	Instituto Juan XXIII: apoyo a la pequeña y mediana empresa	300 (2004-2007)	Relación terminada
Hivos	Programa de la UNAG para el fortalecimiento institucional y programa de capacitación 'campesino a campesino'	240	En ejecución
	PRODECOOP: fortalecimiento de la cooperativa cafetalera y mejoramiento de la producción	2,100 (2004-2007) de los que 1,700 euros mediante financiamiento de la UE)	En ejecución
ICCO	UNAG: comercialización de la producción de pequeños campesinos en tres comunidades de la RAAN	240 (2004-2008)	En ejecución
	Cooperativa del Campo: cultivo orgánico de ajonjolí en León y Chinandega	375 (2006-2009)	En ejecución
	Varios proyectos más pequeños con diferentes períodos de ejecución: producción sostenible de madera con tres cooperativas de la RAAN, 5 proyectos para la producción y certificación de algodón orgánico, etc.	En conjunto alrededor de 60 (diferentes períodos de ejecución)	

<sup>a</sup> No se incluyeron programas de capacitación y formación, ni de electrificación rural, así como tampoco proyectos inferiores a 50,000 euros.

<sup>b</sup> Generalmente programas de dos o tres años, entre 2004 y 2008.

Fuente: Inventario de la IOB.

Entre 2004 y 2008 se financiaron 36 proyectos en total. Las actividades difieren mucho en volumen, objetivo y financiamiento.

De las cuatro OCFs, Cordaid se distingue por su ayuda de larga duración y estable ofrecida al Centro para la investigación y el desarrollo rural (NITLAPAN) que, junto con la institución microfinanciera vinculada a este instituto, FDL, concentra sus actividades en la pequeña y mediana empresa urbana y, sobre todo, en los productores agrarias pobres. A pesar de que Cordaid se está retirando de Nicaragua, se seguirá otorgando ayuda a esta organización, pero desde el programa regional para América Central.

Oxfam Novib apoyó, durante un período largo, varias actividades en el terreno de desarrollo rural, entre ellas las de la organización grande CIPRES. Casi todas las actividades fueron paulatinamente finalizadas o detenidas durante los últimos dos años. Inicialmente lo hicieron debido a resultados decepcionantes, luego también porque Oxfam Novib decidió retirarse de Nicaragua.

El programa de ICCO experimentó muchos cambios. Para el programa existente para el desarrollo rural se inició en 2005 la finalización gradual y todas las relaciones con las organizaciones contrapartes fueron terminadas. A partir de ese momento, ICCO delimitó su programa geográficamente y se dirigió a determinados productos desde el enfoque de cadenas de valor y a la certificación. ICCO encargó la realización de diversos estudios en Nicaragua sobre las posibilidades en estos terrenos. Para Nicaragua, se contrató a un asesor holandés y dos asesores latinoamericanos para el desarrollo del programa de cadenas de valor con organizaciones contrapartes nicaragüenses. Hasta el momento se trabajó con proyectos y financiamientos pequeños para la producción orgánica de algodón, frutas, cacao y ajonjolí.<sup>39</sup> Para el algodón orgánico, se estableció una alianza con las actividades de gran dimensión de una ONG estadounidense, cuyo propósito es que la mayor parte del procesamiento del algodón orgánico (industria textilera) tenga lugar en Nicaragua. Geográficamente las actividades se concentran en León y Chinandega y la RAAN. En el desarrollo del programa de cadenas de valor, ICCO identificó dos problemas:

1. en las regiones escogidas el nivel de organización es bajo y las organizaciones son débiles, por lo que es difícil encontrar organizaciones ejecutoras adecuadas; una tarea de los asesores contratados por lo tanto es contribuir al fortalecimiento institucional de las organizaciones.
2. existe el peligro de que las iniciativas se desarrollen como proyectos aisladas sin coherencia.

ICCO quiere consolidar el financiamiento para el desarrollo de cadenas durante los próximos años en un nivel de asignación de aproximadamente 500,000 euros por año.

<sup>39</sup> Además se financiaron proyectos pequeños para frutas tropicales, cacao y productos forestales

## 4.2 Hivos y la certificación de café<sup>40</sup>

### Actividades y financiamiento

Hivos se perfiló lo más fuerte en la certificación de café.<sup>41</sup> De la exportación nacional de café, en 2008 el 4% tuvo certificación orgánica y el 3% certificación de Fair Trade (Comercio Justo). Las actividades de Hivos se concentran en dos cooperativas cafetaleras situadas en el norte del país. En la cadena del café, Hivos pone un fuerte énfasis en el fortalecimiento desde abajo (*bottom-up*) de la posición de negociación de los pequeños productores y en los indicadores de avance para el mejoramiento de la calidad y el desarrollo organizacional. La formación y asesoría técnica ocupan un lugar central, pero también las inversiones productivas en el mejoramiento de sistemas de producción o facilidades de procesamiento.

En la región de Las Segovias - donde está activa PRODECOOP, la organización contraparte de Hivos - casi todas las cooperativas de base tienen el sello de Fair Trade, y la certificación se utilizó por excelencia para vincular a los pequeños productores con el mercado.

PRODECOOP fue fundada en 1993 como una federación de 40 cooperativas cafetaleras de tres departamentos norteros de Nicaragua (Estelí, Madriz y Nueva Segovía). Apoya a los más de 2,300 socios en la producción, el procesamiento y la comercialización internacional del café. Alrededor del 30% de los socios son mujeres (en parte esposas) y el número de socios jóvenes está creciendo paulatinamente.

| 56 |

El área de café es de 4,600 ha. Entre las diferentes cooperativas de base asociadas a PRODECOOP existe una gran diversidad en calidad y rendimiento de la producción del café. Las causas más importantes del bajo rendimiento de muchas cooperativas de base son el uso limitado de insumos, el descuido de los cafetales de años anteriores y una baja densidad de siembra. Las diferencias en la calidad se radican en factores exógenos (altitud, condición del suelo, condiciones climáticas) pero también en el envejecimiento de los arbustos de café y la forma de procesamiento de los granos de café. La renovación del café y el procesamiento central del café son, por lo tanto, los dos objetivos estratégicos más importantes de PRODECOOP, pero requieren de acceso a préstamos a mediano y largo

<sup>40</sup> En este párrafo se resume los informes de la investigación realizada sobre PRODECOOP: Ruben, R. (2010), *De impact van fair trade koffie in Nicaragua*. Nimega: CIDIN; y Ruben, R. y Zuniga, G. (2010), *Comparative impact assesment of coffee standards in Northern Nicaragua: The role of HIVOS support to PRODECOOP*. Nimega: CIDIN.

<sup>41</sup> Organizaciones de la sociedad civil definieron estándares para el comercio justo, el comercio ecológico/sostenible y el comercio responsable. Los estándares para el comercio justo abarcan acuerdos sobre el precio mínimo, prefinanciamiento, forma de utilización de la prima social, organización interna y condiciones laborales. Los estándares para el comercio sostenible además dedican atención a sistemas de producción ecológicos, manejo del agua y de la naturaleza y biodiversidad local, mientras los estándares para el comercio responsable se dirigen sobre todo a la trazabilidad de la cadena. La trazabilidad de la cadena es la posibilidad de trazar la historia de un producto en todo la línea de producción: desde la materia prima hasta el transporte, acopio, distribución y venta, y mejora de las prácticas de cultivo y procesamiento (por ejemplo menor uso de pesticidas, poda en el momento oportuno y aplicación de cobertura del suelo). Los estándares de tanto el comercio sostenible como responsable pretenden lograr un precio de mercado más alto, pero dejan la fijación del precio al mercado. Garantizar la compra de la producción certificada, sin embargo, no es posible, ya que los contratos de compra-venta al final son convenidos por comerciantes particulares. Véase Beuningen, C. van y Knorringa, P. (2009), *Inclusive Improvement: Standards and Smallholders*, La Haya: ISS/Hivos.

plazo. El programa de cooperación entre Hivos y PRODECOOP data de 1995 y consiste en capacitación, asistencia técnica, mejoramiento de los métodos orgánicos de cultivo, control de la calidad y créditos revolventes para grupos de mujeres. Además, mediante Hivos, con subvención de la Comisión Europea (en colaboración con la ONG alemana Deutsche Welthungerhilfe), se financió (con 1.9 millones de euros) un programa para la renovación y diversificación de las parcelas de café, la conversión hacia la producción orgánica de café y el mejoramiento de los beneficios (húmedos). La contribución de Hivos a PRODECOOP entre 2004 y 2008 ascendió a 2.2 millones de euros.

PRODECOOP, además, asumió préstamos por el valor de 4.9 millones de USD para el prefinanciamiento de la comercialización del café con Root Capital (EE.UU.), Shared Interest (GB), Triodos Bank (Países Bajos) y algunos bancos nacionales. Con ello se puede financiar hasta 50,000 quintales de la cosecha. La tasa de interés del 12% es más favorable que la de los bancos nacionales (el 20%). Las amortizaciones de los préstamos recibidos mediante el proyecto de la UE se depositan en un fondo de capitalización de cada una de las cooperativas de base que participan en el proyecto.

## Resultados

Se puede constatar una gran cantidad de mejoras tanto en la gestión como la prestación de servicios:

| 57 |

### *Fortalecimiento organizacional*

La organización de PRODECOOP se ha fortalecido gradualmente. Se invirtió sustancialmente y con éxito en el fortalecimiento de la administración interna (suministros, proyecciones de cosechas) y la gestión.

### *Mejora de la infraestructura*

En 2008, se siguió mejorando la infraestructura, entre otras con la reconstrucción de siete plantas de procesamiento con manejo ecológico de los residuos, la ampliación de cuatro centros regionales de acopio y la construcción de doce unidades centrales de procesamiento. El beneficio seco propio, Industrial Las Segovias, dispone de un laboratorio de calidad adecuado y también procesa café de otras cooperativas cercanas. El rendimiento del procesamiento se aumentó paulatinamente del 82% en 2004-2005 a casi el 88% en 2007-2008.

### *Fortalecimiento de la situación financiera*

Los informes sobre la situación financiera de PRODECOOP son comprensibles. El volumen de venta anual asciende a 10 millones de USD; el 81% de ello viene de ventas directas del café. Los costos de procesamiento, transporte, exportación y administración constituyen el 12% de los gastos totales, mientras se destina a capacitación y asistencia técnica un 12% del presupuesto. Los costos de financiamiento, sin embargo, ascienden a solamente el 7%. El financiamiento a corto plazo se restringe a USD 330,000 y provee de préstamos (hasta un máximo del 50% del precio) a un límite de 500 productores (el 30% mujeres), con un porcentaje de recuperación mayor al 98%. En los últimos años, se logró una explotación empresarial positiva y las reservas (sobre todo activos fijos) ascienden a algo más de

2 millones de USD.

#### *Aumento de la producción*

La producción de PRODECOOP llegó en 2007-2008 a un volumen de 86,000 qq de granos de café (pergamino), procesado a más de 63,000 qq de café oro. De ello, se logró vender el 80% como Fair Trade, a un precio promedio de USD 164 por quintal, un 20% por encima del precio nacional del café. Se pretende diversificar los mercados de venta, con una venta del 60% en los EE.UU. y el 25% en Europa. El rendimiento de producción promedio de los socios de PRODECOOP se sitúa con 9 qq/mz (591kg/ha) justamente por encima del nivel promedio de Las Segovias (8 qq/mz = 525 kg/ha), pero holgadamente por debajo del promedio nacional (11 qq/mzs = 720 kg/ha).

#### *Efecto en los ingresos*

El efecto neto promedio en los ingresos obtenidos por la rehabilitación de cafetales, financiada del programa con Hivos-UE, se estima en USD 350 por familia. La inyección financiera, por lo tanto, está siendo recuperada por los productores participantes en tres a cuatro años. Asimismo, se acordó que las cuotas de amortización de los préstamos se destinan a la capitalización de las cooperativas de base.

| 58 |

#### *Certificación*

De las exportaciones de café, el 80% está certificado por Fair Trade (el 50% orgánico, el 50% convencional) y el 19% no está certificado, mientras que el 1% se vende en el mercado nacional. La inclinación de vender café fuera de la cooperativa se debe a que los campesinos cafetaleros a veces sienten la necesidad urgente de disponer de dinero en efectivo, a pesar de que el precio ofrecido generalmente es menor. Lo que, naturalmente, afecta la lealtad entre los socios de la cooperativa.

#### *Prima social de Fair Trade*

La prima social recibida de Fair Trade -financiada por el sobreprecio del procesamiento- asciende a USD 200,000 anuales. Esta prima se invierte en becas para hijos de los socios (en 2008 fueron 70), en iniciativas comerciales de grupos de mujeres y en inversiones en las cooperativas de base y en la Federación. El gerente (femenino) de PRODECOOP está participando activamente en la red latinoamericana de Fair Trade. No obstante, la divulgación de conocimiento sobre los principios de Fair Trade entre la mayoría de los socios es más bien reducida.

PRODECOOP hasta el momento apuntó fuertemente a la certificación Fair Trade, cuyo objetivo más importante es la promoción del comercio justo. Mientras tanto, muchas empresas comerciales empezaron a dedicarse a la sostenibilidad y a asumir la responsabilidad del origen de sus productos. Para una gerencia con enfoque de responsabilidad social, por esta razón, se desarrollaron nuevos programas de certificación, tales como UTZ-certified (comercio responsable) y Rainforest Alliance (comercio ecológico/sostenible) y Cafe Practices (Starbucks), que están activos también en Nicaragua y en la región donde opera PRODECOOP. Los estándares para tanto el comercio sostenible como responsable tienen el propósito de lograr un precio de mercado más alto, pero dejan la

fijación del precio al mercado. Sin embargo, garantizar la venta de toda la producción certificada no es posible, dado que los contratos de compra-venta al final son convenidos por comerciantes particulares.

Para esta evaluación, se investigó el impacto de la certificación a nivel del hogar y de la comunidad. Por falta de un estudio de línea base, sólo resultó posible determinar el impacto de la afiliación a Fair Trade comparando la situación de las familias campesinas que trabajan con Fair Trade con la de productores independientes y productores que trabajan con los otros sellos de certificación mencionados. Para ello, se entrevistó a 315 hogares campesinos sobre la composición de sus ingresos y egresos, las inversiones y formación de capital, la prestación de servicios cooperativos y otros temas. Los últimos dos grupos de productores sirvieron como grupos de control, en lo que para hacer posible la comparación se trató de homogeneizar en lo posible las características de estos grupos. Los resultados de esta investigación, así como también el método de investigación aplicado, se presentan detalladamente en el estudio parcial correspondiente.

Los hallazgos más importantes se pueden resumir de la siguiente manera. En la mayoría de los indicadores referentes a la organización, la afiliación a Fair Trade logra un puntaje significativamente positivo en comparación con CAFE Practices. Pero también los campesinos afiliados a Rainforest dan mucha importancia al papel de la cooperativa. El enfoque técnico del acompañamiento empresarial bajo la certificación comercial pone más fuertemente el énfasis en la gestión de la calidad. El estudio llega a la conclusión de que Fair Trade es un buen instrumento para fomentar el acceso al mercado, pero en el largo plazo las certificaciones privadas dan mejores incentivos para el mejoramiento de la calidad y el crecimiento.<sup>42</sup> Si bien es cierto que para el café certificado por Fair Trade se les paga a los productores un precio ligeramente más alto, la cosecha de café por hectárea es mucho más alta en el caso de productores que suministran su café bajo certificación comercial. Los sellos privados mejoran sobre todo la productividad y la calidad del café suministrado, por lo que los productores reciben un precio más alto por su producción.

La conclusión con respecto a la ayuda brindada a PRODECOOP por lo tanto es que los efectos de Fair Trade por el momento están visibles principalmente en el nivel institucional. El efecto más importante es la contribución de la cooperativa al fortalecimiento de la posición dentro del mercado cafetalero. Las certificaciones comerciales, no obstante, tienen un efecto más fuerte en la productividad y la gestión de la calidad, sobre todo porque estimulan en mayor medida a los productores a que apliquen un mejor manejo del cultivo y una mejor selección.

### Las contribuciones de Hivos

El apoyo brindado por Hivos fue de larga duración y de carácter de acompañamiento. De esta manera, se contribuyó al fortalecimiento de la estructura federativa del procesamiento y la comercialización del café en el Norte de Nicaragua. El apoyo de Hivos para PRODECOOP

<sup>42</sup> Esta argumentación se presenta en Ruben, R. y Zuniga, G. (2010), *How Standards Compete: Comparative impact of coffee certification in Northern Nicaragua*, CIDIN/ Universidad Radboud de Nimega. Véase comentarios críticos anteriores sobre Fair Trade en: *The Economist* (9 de diciembre de 2006), 'Good food? Why ethical shopping harms the world'. Véase también [www.maxhavelaar.nl](http://www.maxhavelaar.nl) para discusiones sobre este tema. Y Solidaridad (2010), *Jaarverslag 2009* (pág. 6). Utrecht: Solidaridad.

fue especialmente importante en la reducción de los costos de transacción en la fase inicial de la certificación. Al haber obtenido acceso a este segmento del mercado, PRODECOOP tenía también acceso a préstamos internacionales (cuyo volumen, no obstante, se limita como máximo a la mitad de la producción de café). La participación de mujeres en la dirección de la cooperativa fue estimulada también por Hivos. Hivos ayudó exitosamente a los productores de PRODECOOP para obtener mejor acceso al mercado mundial a través de la certificación, asistencia en el mejoramiento de la producción y acceso a préstamos.

Otras posibilidades para el fortalecimiento de PRODECOOP como coordinadora de prestación de servicios dependen fuertemente de la consolidación de la confianza en la organización, el consenso sobre la naturaleza de la prestación de servicios (fortalecimiento organizacional y mejora de la gestión empresarial), el espacio para la participación de jóvenes, y la forma en qué se responden a nuevos desarrollos en el mercado. PRODECOOP ahora tendrá que decidir si en el largo plazo no sería mejor trabajar más a través de la certificación comercial para aportar más efectivamente al mejoramiento de la calidad y la asesoría empresarial.

### 4.3 Microfinanzas<sup>43</sup>

| 60 |

#### Contexto

El surgimiento de las microfinanzas en Nicaragua ya data de inicios de los años noventa. Alrededor del año 2000, el mercado para el microfinanciamiento estaba fuertemente desarrollado y se estima que un 20% de la población tenía acceso a financiamiento. En los años posteriores incluso se trató de un crecimiento explosivo: entre un 20 y 40% anual en el período 2000-2008. El número de clientes actualmente se estima en aproximadamente un medio millón, con lo que más de una tercera parte de la población tendría acceso a servicios financieros.

Dicho rápido crecimiento era en parte artificial debido al exceso de oferta de financiamiento externo por una parte y la pérdida de racionalidad y disciplina en la colocación de préstamos por otra parte. Sobre todo las instituciones reguladas aplicaron un mercadeo agresivo para aumentar su participación en el mercado, lo que tuvo un efecto desestabilizador. La movilización de ahorros queda muy atrás, por lo que las microfinanzas se vuelven demasiado dependientes del financiamiento externo. En 2008, la expansión se detuvo abruptamente cuando, como consecuencia de la crisis financiera y la crisis en la exportación de carne, un creciente número de clientes ya no podía cumplir con sus obligaciones y se socavó el capital propio de las instituciones microfinancieras (las IMFs).

<sup>43</sup> En este párrafo se resume el informe de la evaluación de las OCFs en el terreno de las microfinanzas: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (2009), *Evaluación del apoyo neerlandés al sector de microfinanzas en Nicaragua*, San José: CDR

## Actividades y financiamiento

Las OCFs holandesas aportaron 10.7 millones de USD en total (el 57%) en forma de préstamos y donaciones. En la Tabla 4.2 se presenta un resumen del financiamiento total aportado por las OCFs.

Institución microfinanciera	Descripción	Hivas	Oxfam Novib	Cordaid	ICCO
Bancentro*	Institución bancaria reconocida originada de una ONG; recibe también financiamiento de la FMO			722,898	
Banex*	Institución bancaria reconocida originada de una ONG; recibe también financiamiento de la FMO	1.208,191			
FAMA	Se dirige sobre todo a micro empresas	502,425			
ASOMIF	Asociación de IMFs	449,500			
FDL	La IMF más grande; se dirige específicamente a la población agrícola y a préstamos para actividades agrarias.	1.286,138		1.387,560	
J. Nieborowsky	Fundación que ofrece créditos a la población rural y urbana	880,150			
PRODESA		430,650			
FUNDENUSE	Créditos para actividades agrarias		1.087,500		
FUNDESER	Crédito rural		953,550		
PROMUJER	ONG internacional que se dirige sobre todo a mujeres		777,197		
FODEM	Se dirige específicamente a mujeres	102,950			
ADIM	Microfinanciamiento de pequeña escala a grupos de mujeres		217,500		29,000
Pana Pana	IMF pequeña incipiente que opera en la Costa Atlántica				300,572
CECOCAFEN	Cooperativa cafetalera: en este caso no se trata tanto de microfinanciamiento sino de financiamiento de créditos comerciales.	515,484			
<b>Total</b>		<b>5.375,488</b>	<b>3.035,747</b>	<b>2.110,458</b>	<b>329,572</b>

\*Instituciones reguladas

Fuente: Inventario en el marco de un preestudio de la IOB sobre microfinanzas en Nicaragua (2009).

A mediados de 2009, la mayor parte del mercado para las microfinanzas estaba concentrada en las tres instituciones reguladas (PROCREDIT, Banco del Éxito (BANEX) y la Fundación para el Apoyo a la Microempresa (FAMA)), con una cartera total de 279 millones de USD (en 2002: 26 millones de USD).

En el período mencionado, las OCFs holandesas otorgaron financiamiento por el monto total de 10.8 millones de euros. El financiamiento otorgado por las OCFs holandesas constituye el 13% del financiamiento total estimado dirigido a las microfinanzas en Nicaragua. Aparte de las OCFs, también la Embajada de los Países Bajos y la Compañía Financiera Holandesa de Desarrollo (FMO por sus siglas en holandés) están activas en el terreno de las microfinanzas. Entre las OCFs y los otros actores holandeses existe una división global del trabajo en que la Embajada, la FMO y las OCFs atienden su propio segmento. Sólo en el caso de las instituciones reguladas grandes de BANEX y BANCENTRO, tanto la FMO como respectivamente Hivos/Triodos y Cordaid ofrecieron ayuda. Hivos aporta con 5.3 millones de USD casi la mitad. El otorgamiento de capital se dirigió sobre todo al sector rural. De menor volumen fue la asistencia financiera aportada por Oxfam Novib (3 millones de USD) y Cordaid (2.1 millones de USD).<sup>44</sup> Oxfam Novib se dirigió principalmente a las cuatro instituciones no reguladas. La organización contraparte más importante de Cordaid es el programa de créditos rurales de FDL. ICCO, el actor más pequeño, se limita a apoyar a dos ONGs pequeñas otorgándoles un financiamiento de USD 329,000 en total. ICCO es la única OCF que ayuda a instituciones microfinancieras sin ejercer presión de que se regulen. Sus prioridades son el financiamiento rural y el emprendimiento de mujeres.

| 62 |

Hivos y Oxfam Novib hacen una distinción entre préstamos y donaciones. Las inyecciones de capital se otorgan en forma de préstamos y para ello, a través de contrapartes, se firman convenios crediticios con organizaciones especializadas. En ello, la ayuda institucional ofrecida en forma de donaciones es complementaria. Hivos canaliza el financiamiento mediante el banco holandés Triodos. Oxfam Novib trabaja en base a convenios crediticios a través de la organización financiera Triple Jump, fundada en 2005. Cordaid no trabaja mediante una institución holandesa especializada, pero utiliza el mecanismo fiduciario, en que un banco administra los créditos que son canalizados a través de cooperativas entre los usuarios finales. La estrategia de salida, sin embargo, no fue determinada con anterioridad. ICCO trabaja con un mecanismo de garantía para préstamos convenido con el banco holandés Oikocredit y contribuye el resto de su ayuda en forma de donaciones. Esta ayuda se destina sobre todo al fortalecimiento institucional de organizaciones pequeñas. Los préstamos ofrecidos por las OCFs a instituciones no reguladas se otorgan a una tasa de interés más alto que a las instituciones reguladas; al 9% y recientemente durante la crisis incluso al 11%. Además se trata de préstamos a un plazo relativamente corto: de 1.5 a 3 años. El alto interés (más un cobro adicional en concepto de gastos y utilidades para la institución microfinanciera) por supuesto se incluye en las cuotas cobradas a los clientes.

<sup>44</sup> Ambas OCFs se retiran gradualmente de Nicaragua a partir de 2010

Cordaid espera de todas sus organizaciones contrapartes que sean una institución formalmente regulada (Bancentro), o que estén en proceso de regulación (FDL). Para otros financiadores (ICCO y Novib), el objetivo de dar acceso a los pobres al financiamiento es primordial. Hivos/Triodos se adhiere en mayor medida a la preferencia de la organización contraparte misma. ICCO se dirige específicamente a instituciones incipientes no reguladas. Un motivo importante para aspirar a la regulación es el intento de recibir también la autorización de administrar ahorros. Un dilema con que las OCFs y sus contrapartes se ven enfrentadas es por un lado el deseo de contribuir en la regulación de las instituciones microfinancieras y por el otro lado los altos gastos que ello conlleva.<sup>45</sup> En Nicaragua, las instituciones reguladas atienden en menor medida a los pobres que las instituciones más pequeñas no reguladas. El crecimiento del Banex, por ejemplo, estuvo acompañado de la búsqueda de clientes nuevos con niveles de ingresos mayores.

Hivos apoya el fortalecimiento organizacional de las instituciones microfinancieras a través de la asociación ASOMIF. Se ofrecieron capacitación y asesoría en el fomento de formas de atención centrada en el cliente en la organización y en la gerencia (*Social Performance Management*, gestión de desempeño social) y la introducción de temas medioambientales y de género en el microfinanciamiento. A través de ASOMIF se llegó a la mayoría de las organizaciones afiliadas.

## Resultados

### *Desempeño de las instituciones microfinancieras*

La mayor parte de las organizaciones contrapartes de las OCFs se convirtieron durante la última década en instituciones financieras profesionales y experimentaron un rápido crecimiento. La anteriormente descrita crisis de 2008, sin embargo, significó un giro drástico. Las IMFs sufrieron grandes pérdidas debido a los altos niveles de morosidad y a las deudas incobrables. La proporción de la *Portfolio at Risk* (cartera en riesgo, créditos activos con por lo menos una cuota en mora, como porcentaje de la cartera activa total) a mediados de 2009 entre las afiliadas de ASOMIF había subido al 13%, una cuadruplicación en comparación con dos años antes. Entre las tres bancos microfinancieros mencionados, la proporción de la cartera en riesgo había incluso triplicado hasta más del 18 por ciento.<sup>46</sup> El aumento de la morosidad socavó el capital propio de la mayoría de las instituciones. Las afiliadas de ASOMIF registraron hasta mediados de 2009 un rendimiento negativo del capital propio del seis por ciento, mientras los tres bancos mencionados tuvieron una pérdida del cuatro por ciento.

A partir de finales de 2008, sobre todo las instituciones reguladas grandes se encontraron en situaciones inciertas. Según las normas establecidas para ello, a mediados de 2009 estaban acercándose al límite inferior de la solvencia requerida, o ya lo habían pasado. La cartera

<sup>45</sup> En una evaluación reciente del proyecto cofinanciado por el Banco Mundial y los Países Bajos con FNI (*Proyecto de Acceso de una Base Amplia a los Servicios Financieros en Nicaragua (P077826) Informe de Evaluación Intermedia*, pág. 23) se confirma que la regulación implica costos muy altos.

<sup>46</sup> Según un sondeo entre cinco cooperativas, el empeoramiento de la cartera crediticio no se sentía tanto en este sector: en el grupo mencionado, el riesgo se limitó a alrededor de un 8 por ciento.

morosa de las intermediarias grandes en promedio estaba cubierta por no más del 50% con provisiones. Las instituciones más pequeñas, por el contrario, tenía una cobertura del 70% o más, con lo que estaban más resistentes al deterioro de su cartera.

Los malos resultados financieros obtenidos en 2009 conllevaron a que, también en vista de la aumentada inseguridad, el perfil de riesgo de Nicaragua como país subió significativamente. Diversos oferentes de financiamiento holandeses indicaron que iban a ya sea disminuir o retirar gradualmente sus colocaciones. En la segunda mitad de 2009, las instituciones bancarias ProCredit (2.8 millones de USD) y Banex (10 millones de USD) recibieron considerables inyecciones financieras nuevas entre otras de Hivos/Triodos, que está activa como accionista y que en 2009 puso a la disposición capital adicional para lograr una posición de solvencia más sólida del banco.<sup>47</sup> Banex recibió durante el período de evaluación un 39 por ciento de todos los recursus holandeses destinados al microfinanciamiento en Nicaragua, en lo que tanto la FMO (12.4 millones de euros) como Hivos/Triodos (por lo menos 0.8 millones de euros) hicieron sus aportes en forma de participaciones, préstamos o donaciones. En el caso del Banex, la ayuda adicional fue en vano. En marzo de 2010, el ente supervisor nicaragüense a petición de las accionistas inició la liquidación del BANEX.<sup>48</sup>

| 64 |

#### *Fortalecimiento organizacional*

La prioridad de Hivos y las otras OCFs de aspirar a objetivos sociales del microfinanciamiento se refleja en las instituciones apoyadas. Todas las instituciones trabajan en la introducción de un plan para la gestión social que provee en una mayor atención para la prestación de servicios centrada en el cliente, el fomento de la igualdad de la mujer, atención para la dimensión medioambiental de las actividades a financiar, etc.

#### *Efectos en la pobreza*

Para esta evaluación se realizó un estudio de impacto sobre el efecto en la pobreza en cinco regiones, que son atendidas por las cuatro intermediarias. Para ello, se llevó a cabo una encuesta entre 709 hogares para el mapeo del alcance logrado entre segmentos poblacionales pobres y las diferencias entre clientes establecidos, clientes incipientes y no clientes. Se usaron métodos de *matching* (emparejamiento) para hacer comparables los

<sup>47</sup> PROCREDIT no fue incluido en el estudio de impacto de que se hablará más adelante, a pesar de que la contribución holandesa en una regulación anterior había sido significativa. En la sociedad holding de Procredit, la Fundación DOEN y la FMO tienen una participación total del 22.6% (48 millones de euros). Además, la Fundación DOEN tiene una participación directa en PROCREDIT Nicaragua de 1.7 millones de euros. Según una nota de prensa del Banex del 1 de diciembre de 2009, la recapitalización del banco sumó 10 millones de USD. Según artículos en la prensa nacional (El Nuevo Diario, 1/12/09), la operación consistió de 15 millones de USD. El banco PROCREDIT habría recibido de su matriz alemana ProCredit Holding una inyección de 6 millones de USD.

<sup>48</sup> Roodman, D. (2010), *Death of a Microfinance Institution*. Página Web CGAP David Roodman's Open Book Web Log del 9 de agosto de 2010 ([http://blogs.cgdev.org/open\\_book/](http://blogs.cgdev.org/open_book/)). Para lecciones aprendidas véase también: Marulanda, B. (2010), *Taking the good from the bad in microfinance: lessons learned from failed experiences in Latin America*.

diferentes tipos de clientes.<sup>49</sup> Las cinco regiones y las cuatro intermediarias fueron seleccionadas en base a suficiente variación entre las regiones, representación de contrapartes por cada una de las cuatro OCFs y presencia de clientes establecidos, clientes incipientes y no clientes.

De la población investigada total se demostró que menos de la mitad pertenece a los segmentos poblacionales más pobres y pobres. Segregado por región se presentan diferencias llamativas: los clientes incipientes en sobre todo los alrededores rurales de Jinotega (FDL) y en la ciudad de Rivas (ADIM) resultaron pertenecer mayoritariamente a las capas más pobres. Por el contrario, el 92% de la clientela en y alrededor de León (Banex) proviene de estratos sociales de ingresos algo inferior al promedio, respectivamente de estratos de menor pobreza.

Después se trató de calcular el impacto del microcrédito en la situación de pobreza de la población. Para ello se calculó primero la probabilidad de que un cliente tenga acceso a créditos, a continuación se aplicó un cálculo de *matching* y luego se calculó el efecto promedio del microcrédito en los indicadores de pobreza, comparando 248 clientes establecidos con 221 clientes incipientes. Es de importancia señalar que los clientes establecidos recibieron durante un tiempo más largo un flujo bastante constante de microfinanciamiento. Ello se debe sobre todo a la forma de trabajo de los prestadores de crédito, que siempre cuando se trata de una cancelación en forma y tiempo de un crédito, otorgan automáticamente el siguiente crédito y siempre por un monto más alto. Así, el cliente adquiere un estatus confiable y la institución microfinanciera tiene menos costos de transacción.

| 65 |

De la investigación se desprende que una relación financiera larga de esta índole es ventajosa para el cliente: los ingresos de los clientes establecidos en promedio es un 14% más alto que los de clientes incipientes. Esta diferencia probablemente está relacionada con el acceso continuo a créditos más altos durante un período de varios años. Familias que durante varios años disponen de más ingresos, lo invierten en parte en mejoras de sus viviendas. La calidad de las viviendas de clientes establecidos es considerablemente mejor que la de no clientes o clientes incipientes.

En cambio, no se observaron diferencias en los gastos destinados a salud, ahorros disponibles para el hogar y gastos para la educación de los hijos.

<sup>49</sup> Una justificación detallada del método aplicado en el estudio de impacto está incluido en el estudio parcial correspondiente. La composición de los grupos de control no fue completamente sin problemas. La probabilidad de que entre los grupos de control haya personas quienes tuvieron créditos de otras intermediarias no se puede excluir y es mayor en las zonas urbanas que en las regiones rurales. Ya que debido a la crisis, las intermediarias volvieron más selectivas en la selección de clientes nuevos, existe la posibilidad de un pequeño sesgo en el grupo de clientes incipientes. Ello puede haber tenido cierta influencia en los puntajes obtenidos. Para filtrarlo sistemáticamente, el muestreo debería haber sido mucho más amplio y se debería haber neutralizado influencias externas sobre un período largo (por lo menos cuatro a cinco años). Aun si se hubiera mantenido en 'cuarentena' a la clientela incipiente, como se intentaron hacer en estudios grandes y caros, los resultados habrían sido modestos y/o discutibles. Véase entre otras las polémicas en: [www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.26.11408/](http://www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.26.11408/).

### *Contribuciones de las OCFs en el terreno de las microfinanzas*

Como ya se mencionó, la participación de las OCFs en el financiamiento externo total otorgado a IMFs nicaragüenses es de alrededor del 13%. Cabe notar que la oferta de financiamiento ha crecido fuertemente en los últimos años y la importancia relativa del financiamiento brindado por las OCFs se ha reducido.

Dar prioridad al desarrollo de instituciones reguladas no es una garantía de que el mercado de microfinanzas se establezca, consolide o profundice. Las instituciones reguladas aplicaron un mercadeo agresivo para aumentar sus cuotas del mercado, lo que en sí causó un efecto desestabilizador. Ello en general iba en desmedro del alcance de los grupos meta de bajos recursos.

Para esta evaluación, se les solicitó a las organizaciones contrapartes que elaboraran una clasificación de su valoración de la ayuda recibida de las organizaciones donantes. En ello, no se trató del volumen sino de la manera en que. Casi todas las organizaciones ponen en el primer lugar a la Ford Foundation, seguido por las OCFs holandesas. De la encuesta celebrada entre las organizaciones contrapartes resultó que los efectos más importantes de las contribuciones de las OCFs al fortalecimiento institucional interno son la introducción del enfoque de género y el aumento de las capacidades de los clientes. Estos hallazgos sobre las contribuciones al fortalecimiento institucional realizadas por las OCFs concuerdan con los de una evaluación general reciente acerca de la ayuda brindada al sector de las microfinanzas por las OCFs.<sup>50</sup> El fortalecimiento institucional, según las instituciones involucradas, era de importancia para la construcción de la organización interna, la gestión y el seguimiento. El apoyo de las OCFs también hizo posible enfocarse más en el contacto con los clientes (pobres) y, en ello, trabajar sobre todo en la emancipación y participación de los prestatarios femeninos. Las OCFs son consideradas por sus organizaciones contrapartes como facilitadores y co-pensadores constructivos.

| 66 |

De las cuatro OCFs, Hivos contribuyó la mayor cantidad de financiamiento al fortalecimiento de objetivos sociales y la prestación de servicios no financieros. A través de la red de ASOMIF, se financiaron varios programas para el fomento de los objetivos sociales del microfinanciamiento. Un aspecto positivo es que se inició, aunque aún a una escala reducida, la articulación de los servicios microfinancieros y la gestión medioambiental. A instigación de sobre todo Hivos se está formulando paso a paso normas para disminuir, neutralizar o compensar efectos medioambientales dañinos causados por créditos productivos. La mayoría de las intermediarias nicaragüenses ciertamente está interesada en ello, pero hasta el momento no está equipada -mas con la crisis actual - para darlo forma. Por el otro lado, gracias a la ayuda brindada a ASOMIF, el sector ha logrado desempeñar, tanto dentro como fuera del país, el papel de representante de los intereses del sector en su totalidad. Ello ha sido de gran importancia, sobre todo durante la reciente crisis con respecto a las microfinanzas.

<sup>50</sup> Nugteren, M. et al. (2010), *Microfinance, Joint Evaluation of the Contribution of CFAs to the Microfinance 2003-2007*, La Haya: Partos.

La gran atención para el papel de la mujer y el género en el microfinanciamiento se evidencia entre otros del hecho de que entre las IMFs apoyadas hay cuatro que se especializaron en este terreno.

Existen diferencias en la forma en que las OCFs mantienen relaciones con sus contrapartes nicaragüenses y en que dan seguimiento a los programas financiados. Hivos e ICCO operan en la región desde oficinas regionales que forman un eslabón relativamente independiente entre las organizaciones contrapartes y la oficina sede. A las oficinas regionales muchas veces se las acompañan con asesoría externa proveniente de la región. Oxfam Novib/Triple Jump trabajó en parte desde una oficina regional (que mientras tanto ya se cerró), en parte mediante acompañamiento a distancia. Cordaid, que solamente tiene dos contrapartes nicaragüenses, se limita al acompañamiento desde los Países Bajos, pero con pericia contratada en la región. Principalmente en el caso de préstamos y participaciones relativamente cuantiosas al parecer no hubo suministro de información oportuno, a tiempo y completo sobre los aumentados riesgos crediticios y del entorno. Se carece de un mecanismo de seguimiento, aprobado entre canales públicos y particulares holandeses de la cooperación al desarrollo. Con demasiada frecuencia se parte de que los mecanismos existentes de supervisión son suficientes. Ello les juega malas pasadas a los financiadores a distancia. El ejemplo más importante de ello es la crisis del Banex. Con excepción de FDL, en la mayoría de las instituciones microfinancieras se constató que el seguimiento y la evaluación de los efectos socioeconómicos y el alcance logrado en la reducción de la pobreza están débilmente desarrollados.

| 67 |

Hasta hace poco, las OCFs colaboraban poco entre sí y cada quien tenía sus propias políticas y mecanismos para el financiamiento y seguimiento. En 2009, en el marco de las concertaciones entre OCFs y otras organizaciones holandesas activas en el terreno de las microfinanzas (MICRONED), se decidió hacer en 2011 un análisis común de la situación en Nicaragua con respecto a las microfinanzas.

Como ya se mencionó, la coyuntura empeoró drásticamente después de mediados de 2008. La rápida expansión del microcrédito ocurrida en Nicaragua resultó ser artificial debido a la oferta demasiado grande por un lado y la pérdida de racionalidad y disciplina en la colocación de préstamos por otro lado. La movilización de ahorros queda muy atrás, por lo que el sector de las microfinanzas se vuelve demasiado dependiente del financiamiento externo. Los oferentes de financiamiento, entre ellos las organizaciones holandesas, han jugado también un papel en ello. Mientras este contexto no funcione de forma facilitadora en el desarrollo de un mercado para microfinanzas en el sentido más amplio, se podrá cuestionar seriamente si es útil poner todas las cartas en ofrecer fondos crediticios externos.

## 4.4 Conclusiones

1. Con sus actividades en el terreno del desarrollo económico sostenible, las OCFs tienen el propósito de dar contenido al objetivo de reducción directa de la pobreza. Las OCFs dieron una alta prioridad a este objetivo y muchos recursos fueron destinados a la capitalización de instituciones microfinancieras.
2. En el terreno de las microfinanzas, las OCFs contribuyeron a que algunas ONGs pequeñas se convirtieran en organizaciones consolidadas y profesionales.
3. Las OCFs no tomaron lo suficiente en cuenta de que el crecimiento del mercado para el microfinanciamiento estaba en gran medida coyunturalmente determinado. Sobre todo en la ayuda brindada a instituciones reguladas grandes como por ejemplo Banex, Hivos/ Triodos y otros financiadores de esta organización hicieron estimaciones equivocadas. El valor agregado de las contribuciones de las OCFs para la capitalización de instituciones microfinancieras más grandes e indudablemente de instituciones reguladas está disminuyéndose rápidamente.
4. Aparte de la ayuda financiera, las contribuciones más importantes de las OCFs a las IMFs radican en el terreno del fortalecimiento institucional interno, la introducción del enfoque de género y la dedicación al aumento de las capacidades de los clientes. En ello, Hivos opera estratégicamente, otorgando esta ayuda a través de la organización de rama de las instituciones microfinancieras.
5. Las OCFs concentraron sus actividades en el terreno del desarrollo económico en los más pobres y en las regiones más marginalizadas (en el Norte y en la Costa Atlántica) y de los estudios parciales realizados se desprende que los grupos meta de los programas son las familias pobres y extremadamente pobres.
6. Al ofrecer ayuda de larga duración a las centrales de cooperativas cafetaleras, Hivos contribuyó a que éstas se volvieran más solventes y gracias a la certificación y otras actividades se mejoraron los ingresos y las condiciones sociales de los socios. El estudio de impacto sobre el microfinanciamiento apunta a resultados en términos de empleo e ingresos de las familias que durante un tiempo más largo recibieron microfinanciamiento.



# 5

## Fortalecimiento del respaldo social para la cooperación al desarrollo mediante los hermanamientos

Hivos financia con recursos provenientes de la subvención del Sistema de Cofinanciamiento (MFS) los hermanamientos entre municipios holandeses y nicaragüenses. Su propósito es fortalecer el respaldo social entre los habitantes de los Países Bajos para con la cooperación al desarrollo y fomentar el desarrollo local en Nicaragua. Este Capítulo describe las actividades realizadas y los resultados obtenidos en ambos terrenos.<sup>51</sup>

## 5.1 Contexto

### Municipios en Nicaragua

La descentralización administrativa en Nicaragua se inició tardía y lentamente en comparación con otros países latinoamericanos. A partir de inicios de los años noventa, se adjudicó a los gobiernos locales una tarea en la estimulación del desarrollo económico y hubo en cierta medida una desconcentración desde los ministerios centrales hacia los departamentos con la delegación de competencias hacia los gobiernos locales. La transferencia de recursos financieros se arregló cada año en negociaciones entre los dos niveles administrativos. Su resultado generalmente dependía en parte - o sobre todo- de la afiliación política de la administración municipal. Ya que cada año había incertidumbre sobre el volumen de los presupuestos municipales, de hecho no se podía trabajar en una planificación municipal realista. Después de que el Gobierno de Alemán suspendió la posibilidad de utilizar parte de los impuestos sobre la renta recaudados a nivel local para el presupuesto municipal, se empeoró la ya de por sí débil posición financiera de la mayoría de las alcaldías. No fue hasta 2004 -bajo el Gobierno de Bolaños- que se regulara legalmente la descentralización fiscal, entre otras medidas mediante un porcentaje de los ingresos tributarios nacionales, que aumentaría gradualmente del 4% en 2004 al 10% en 2010. Otro cambio importante fue la Ley de Participación Ciudadana (Ley 475, 2003), que proveía de un estatus jurídico reconocido a los Comités de Desarrollo Municipal (CDMs). Estos Comités de Desarrollo Municipal tenían que involucrar activamente a la población local en la formulación de planes municipales de desarrollo. La transferencia anual de recursos financieros hacia las alcaldías dependía de los planes de inversión que habían formulado los CDMs y que el Consejo Municipal había aprobado. Los CDMs también podían organizar referendo y peticiones y realizar vigilancia y control de los gastos de la Alcaldía.

| 71 |

Cuando el Gobierno sandinista de Ortega asumió en 2007, se paralizó la descentralización y en numerosos terrenos hubo nuevamente una centralización de las políticas (véase el Capítulo 2). El Gobierno quería implementar la democracia directa reemplazando los CDMs por los Consejos del Poder Ciudadano (CPCs). Los CPCs tenían que jugar un papel en el acceso a los servicios públicos y en la ejecución de programas nacionales dirigidos a la reducción de la pobreza, tales como Hambre Cero, Usura Cero, Alimentos para el Pueblo, etcétera. Pero la oposición temía que los CPCs favorecieran a los seguidores del FSLN.

<sup>51</sup> Este capítulo está basado en el siguiente informe: Ewijk, E. van y Lindert, P. van (2010), *Draagvlakversterking in Nederland en gemeentelijke ontwikkeling in Nicaragua; de bijdragen van de stedenbanden en het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua*. Utrecht: Universidad de Utrecht.

La polarización política y social, por lo tanto, tuvo influencia en el desarrollo de los gobiernos locales. Después de elecciones, una gran parte del aparato burocrático se cambia por personas afines al partido que ganó. A pesar de que Nicaragua desde 2004 tiene una ley cuya intención es ofrecerle protección contra el despido al personal municipal, esta Ley de Carrera Municipal en la práctica resulta ser papel mojado. Cambios frecuentes de personal en el aparato municipal frustran una construcción sustentable de conocimiento institucional.

### Contexto en los Países Bajos: Hermanamientos

La legitimación de que los municipios holandeses se dediquen a la cooperación internacional o al desarrollo no está fuera de discusión. Algunas personas piensan que las competencias municipales no deberían ir más allá del término municipal. Pero en muchos municipios holandeses, una mayoría del Consejo Municipal tiene otra opinión. En estos municipios, se respalda la cooperación internacional municipal basándose en motivos de solidaridad, sostenibilidad, desarrollo económico, mercadeo del municipio o en otras razones. Desde el presupuesto destinado a la cooperación internacional, por este motivo, se financia la Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)-International (la dirección de cooperación internacional de la Asociación de Municipios Holandeses) para asistir técnicamente a los municipios en sus actividades en este terreno. Una suposición relacionada a este razonamiento es que los hermanamientos entre municipios holandeses y municipios en países en vías de desarrollo fomentan el respaldo de los habitantes para con la cooperación al desarrollo.

Municipios holandeses han firmado más convenios de hermanamiento con Nicaragua que con cualquier otro país en el Sur. En el período de investigación existían 14 hermanamientos tanto oficiales, entre las dos Alcaldías, como particulares, entre las dos sociedades civiles, y tres hermanamientos sólo particulares. En la Tabla 5.1 se encuentra un resumen de estos hermanamientos.

Países Bajos	Nicaragua	oficial	particular
Ámsterdam <sup>b</sup>	Managua		✓
Delft <sup>a</sup>	Estelí	✓	✓
La Haya <sup>b</sup>	Juigalpa	✓	✓
Diemen	Nandaime		✓
Doetinchem <sup>a</sup>	La Libertad	✓	✓
Eindhoven <sup>a</sup>	Chinandega	✓	✓
Gennep	San Pedro de Lóvago	✓	✓
Groningen	San Carlos	✓	✓
Helmond	San Marcos	✓	✓
Leiden <sup>a</sup>	Juigalpa	✓	✓
Maastricht <sup>a</sup>	Rama	✓	✓
Nimega <sup>a</sup>	Masaya	✓	✓
Rijswijk <sup>c</sup>	Condega	✓	✓
Róterdam	Corinto		✓

Tilburg <sup>a</sup>	Matagalpa	✓	✓
Utrecht <sup>a</sup>	León	✓	✓
Zoetermeer <sup>a</sup>	Jinotega	✓	✓

<sup>a</sup> Involucrados en esta evaluación.

<sup>b</sup> *Ámsterdam y La Haya terminaron la cooperación con sus ciudades hermanas nicaragüenses (en 2006 y 2010 respectivamente)*

<sup>c</sup> A partir de 2009.

Fuente: LBSNN.

Aunque la mayoría de los hermanamientos entretanto ya existen durante más de 20 años, las diferencias entre ellos son grandes. En la mayoría de los municipios se logró mantener el respaldo social para la cooperación con Nicaragua. Pero dos alcaldías grandes, Ámsterdam y La Haya, terminaron gradualmente la cooperación con su municipio contraparte en Nicaragua. El Consejo Municipal de Ámsterdam mencionó como motivo la carencia de eficacia de la fundación particular del hermanamiento, pero el argumento de mayor peso fue que quería dirigirse a la cooperación con los países de origen de los migrantes radicados en los Países Bajos y a los nuevos Estados miembros de la Unión Europea. Este último fue también el argumento principal en La Haya.<sup>52</sup> Lo que concuerda con la tendencia de que cada vez más municipios, aparte de la ayuda ofrecida a sus municipios hermanados, también quieren ver atendidos intereses propios en el terreno de la integración y la economía.<sup>53</sup> Para los hermanamientos con países de origen de migrantes sobre todo el fortalecimiento de la cohesión social en la propia sociedad ocupa un lugar central. De los estudios de caso realizados en el marco de este estudio sobre las relaciones de cooperación entre Zoetermeer-Jinotega, Doetichem-La Libertad y Tilburg-Matagalpa se desprende que sigue existiendo un respaldo amplio entre los habitantes y que la continuación de la relación de hermanamiento no es un punto de discusión en el Consejo Municipal.<sup>54</sup>

| 73 |

### El Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua (LBSNN)

En 1986, diez municipios y organizaciones particulares de hermanamiento fundaron el Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua (LBSNN, el Consejo Nacional de Hermanamientos Holanda-Nicaragua, en Ámsterdam) para la facilitación de los contactos con Nicaragua y la coordinación de las actividades de los municipios individuales. En la Junta Directiva están representados tanto administradores de las alcaldías participantes como miembros (directivos) de las fundaciones de hermanamiento. También el Consejo de la Fundación está compuesto por representantes de las Alcaldías y de las fundaciones de hermanamiento participantes.

<sup>52</sup> En el debate decisivo en el Consejo Municipal de La Haya, el teniente de Alcalde del partido liberal responsable de los hermanamientos describió el hermanamiento con Juigalpa como 'anticuado y no de estos tiempos'.

<sup>53</sup> Ewijk, E. van y Baud, I. (2009), Partnerships between Dutch municipalities and municipalities in countries of migration to the Netherlands; knowledge exchange and mutuality, en: *Habitat International*, año 33, no. 2, págs. 218-226.

<sup>54</sup> Este estudio tuvo lugar antes de las elecciones municipales holandesas de 2010.

El secretariado del LBSNN, situado en Ámsterdam, tiene una representación en Managua: el Consejo Nacional de Hermanamientos Holanda-Nicaragua (CNHHN). En Nicaragua se colabora estrechamente con la organización de municipios contrapartes, la Asociación de Municipios con Hermanamientos Nicaragua Holanda (AMHNNH) y con organizaciones locales.

Cuando en 1998 Nicaragua fue azotada por el huracán Mitch, los hermanamientos se pusieron en acción para apoyar en la reconstrucción y recaudaron muchos fondos. Ello ofreció a los hermanamientos posibilidades de prestar a sus municipios hermanados nicaragüenses ayuda concreta para la reconstrucción. En la organización de la ayuda para la reconstrucción después del desastre natural como consecuencia del huracán Mitch en 1998, el LBSNN jugó un papel crucial en la coordinación y ejecución de la ayuda. A partir de ese tiempo, el LBSNN se desarrolló cada vez más de una organización coordinadora a un órgano coordinador y ejecutor de programas de ayuda de los municipios entre sí y como instituto de conocimiento para los hermanamientos miembros holandeses. A partir del 2000, se ha venido profesionalizando la asistencia ofrecida a los gobiernos locales nicaragüenses; se puso más énfasis en la dimensión técnico-financiera del gobierno local y en la planificación estratégica en específico. El LBSNN, con su representación en Managua, el CNHHN, es el eje principal en la organización y ejecución de programas. El LBSNN les alivia a los municipios participantes de muchas tareas coordinando y dando seguimiento a los programas.<sup>55</sup>

| 74 |

### Financiamiento

El LBSNN trabajó en 2008 con un presupuesto de 2.4 millones de euros. De ellos, 1.5 millones provenían de subvenciones y el resto de las contribuciones de los municipios participantes e ingresos de prestación de servicios y venta de material de promoción. Todas las subvenciones provienen indirectamente del Ministerio holandés de Relaciones Exteriores, pero son asignadas mediante organizaciones intermediarias holandesas. Hivos aporta el mayor monto de subvención mediante el programa Caminando Juntos (987,000 euros). De ello, 200,000 euros se destinan a divulgación de información y campañas locales y 787,000 euros a proyectos en Nicaragua. Otras subvenciones provienen de Oxfam Novib/PSO (100,000 euros para el apoyo al sector privado y a ONGs en los municipios hermanados nicaragüenses), de la VNG International/LOGO South (280,000 euros para la construcción de capacidades de los gobiernos locales) y el NCDO (Comisión holandesa de Cooperación Internacional y Desarrollo Sostenible) (270,589 euros para pequeños proyectos). El LBSNN, por lo tanto, tiene una estructura de financiamiento complicada y tiene que rendir cuentas separadamente por cada fuente.

## 5.2 Actividades de fortalecimiento del respaldo social

Un objetivo importante del programa Caminando Juntos es el fomento de la pericia de los hermanamientos. El LBSNN asistió a los grupos locales holandeses en la realización de campañas vinculadas a actividades (públicas) existentes en la ciudad, en la elaboración de

<sup>55</sup> Para LOGO South lo hace la VNG International.

un plan de comunicación, en el acompañamiento en trayectos para jóvenes y organizando un fin de semana de capacitaciones para todos los hermanamientos. Además se desarrolló un folleto de campaña para tres grupos meta: ciudadanos, escuelas y empresas y un paquete educativo para escuelas básicas.

Además se organizó la campaña Hermanamientos & Objetivos de Desarrollo del Milenio, en la que los municipios dan mayor divulgación a los objetivos del milenio. En los equipos de campaña están representados alcaldías, organizaciones particulares de hermanamiento, instituciones educativas y el sector privado.

Con recursos provenientes del programa Caminando Juntos, entre 2007 y 2009 se realizaron actividades en nueve municipios: Delft, Doetinchem, Eindhoven, Gennep, Leiden, Maastricht, Tilburg, Utrecht y Zoetermeer. A partir de 2010, también Groningen, Helmond y Rijswijk están participando. El presupuesto asciende a 300,000 euros por año, de lo que una tercera parte proviene de contribuciones de hermanamientos oficiales y particulares. La Tabla 5.2 muestra los cinco pilares de Caminando Juntos y las actividades.

Un análisis de las actividades de fomento del respaldo social organizadas por los municipios holandeses presenta los siguientes hallazgos:

### Objetivos

En general, se formularon los objetivos de forma muy amplia y abierta. En la mayoría de los casos se trata de divulgación de información y concientización. Muchas veces se hace una distinción entre información sobre el municipio hermanado nicaragüense, sobre temas de desarrollo en general y sobre los objetivos del milenio.

### Grupos meta

Para todos los municipios, el grupo meta es amplio: toda la población, el público en general. A veces se dirigen específicamente a un barrio (Utrecht). Todos los municipios también mencionan jóvenes y sus padres como un grupo meta específico. Asimismo, se mencionan los miembros de una comunidad eclesiástica (Delft), funcionarios municipales, la administración o el consejo municipal (Doetinchem y Leiden), personas de la tercera edad (Doetinchem), los grupos base de las organizaciones involucradas en el hermanamiento (Tilburg) y estudiantes (Maastricht).

### Financiamiento

Caminando Juntos hizo posible una considerable ampliación del presupuesto de las alcaldías holandesas dirigido al fomento del respaldo social en sus municipios.<sup>56</sup> Cabe mencionar que muchas actividades no implican gastos, porque son realizados completamente por voluntarios. Muchas alcaldías aportan financieramente, pero también otras partes lo hacen. En Nimega, el COS (Centro para la Cooperación Internacional) aportó

<sup>56</sup> El presupuesto municipal de Zoetermeer destinado a la cooperación con Jinotega (25,000 euros) a partir de 2007 fue alimentado con 50,000 euros aportados por Caminando Juntos. Asimismo Zoetermeer recibió una subvención de 25,000 euros de Hivos para la campaña.

al proyecto de intercambio para jóvenes, una imprenta patrocinó frecuentemente con donaciones pequeñas y varias escuelas recaudaron fondos. En Tilburg, una federación deportiva y la competencia deportiva anual para corredores contribuyeron financieramente. En Utrecht contribuyeron fundaciones, una tienda de bicicletas y una asociación de homosexuales y en Eindhoven una tienda del hermanamiento que vende artículos de segunda mano. Estos ejemplos indican que en el nivel local se originó un ‘efecto catalizador’; muchos voluntarios se comprometen desinteresadamente con el hermanamiento y ONGs y pequeñas empresas contribuyen financieramente.<sup>57</sup>

### Proyectos

Por las posibilidades de subvención que las alcaldías pueden ofrecer mediante Caminando Juntos, éstas están siendo activadas para motivar a sus habitantes de que presenten propuestas de proyecto. En algunos casos, ello pone mucha presión sobre la organización municipal; las actividades requieren de capacidad y, con ello, también de dinero. A veces resulta difícil movilizar a personas y organizaciones. Zoetermeer y Doetinchem, por ejemplo, indicaron que en 2009 les costó recaudar la cantidad proyectada de 50,000 euros, para hacer duplicar primero estos recursos recaudados mediante el presupuesto municipal y luego otra duplicación por Caminando Juntos.<sup>58</sup> Al final, lo lograron. En Doetinchem, la alcaldía encargó a un funcionario remunerado la recaudación de fondos, lo que llevó a que este municipio relativamente pequeño lograra obtener el aporte propio más alto.

| 76 |

### Resultados

#### Alcance y ampliación

La Tabla 5.2 presenta un resumen de las actividades ejecutadas y, si hubo disponibilidad de datos, del alcance.

Pilares y objetivo	Actividades	Alcance
1. Manifestaciones: manifestación pública anual en la propia ciudad acerca de los objetivos del milenio.	En todos los municipios se organizaron manifestaciones públicas. En 2007, se trató sobre todo de toldos de información; en 2008 en muchos municipios la campaña era un componente aparte de la manifestación.	Las estimaciones relativas a 2009 varían de 500 a 40,000 personas por municipio (de las organizaciones locales sobre todo participaban miembros de las federaciones deportivas y de organizaciones de la sociedad civil); la intensidad del alcance logrado generalmente no se determinó.

<sup>57</sup> Algunos municipios (Utrecht, Leiden, Eindhoven) no especificaron detalladamente los montos.

<sup>58</sup> La Alcaldía aporta 50,000 euros para duplicar los fondos recaudados por la sociedad civil. Luego, Hivos duplica nuevamente este monto duplicado.

2. Mundo empresarial: acciones sectoriales o dirigidas a grupos meta específicos.	En la mayoría de los municipios participan nuevas empresas en el hermanamiento.	De 1 empresa (Tilburg), hasta 9 (Doetinchem) ó 20 (Utrecht).
3. Educación: atención amplia para los objetivos del milenio referentes a la educación y actividades extracurriculares.	Gira de muralistas nicaragüenses por municipios holandeses para hacer murales juntos con los alumnos.  Se elaboró material educativo con información sobre las escuelas en Nicaragua.  Voluntarios de las fundaciones de hermanamiento impartieron clases como profesor invitado en escuelas, bibliotecas y centros comunales.	El número de personas alcanzadas y de escuelas que participaron está aumentándose. El número de escuelas participantes varió de 2 (Delft), 10 (Doetinchem) hasta 12 (Leiden).
4. Medios de comunicación locales: atención amplia para los objetivos del milenio en los medios locales.	En prácticamente todos los municipios se publicaron noticias sobre los hermanamientos en los medios locales.	Las respuestas varían por municipio de 10,000 hasta 100,000. Sin embargo, el objetivo de 'atención amplia' es demasiado inexacta para poder medirlo. Las respuestas son difícilmente verificables.
5. Cabildeo ante el nivel político municipal: incidir en las políticas municipales para lograr un presupuesto más alto para la cooperación al desarrollo.	Se realizaron actividades de cabildeo con los políticos locales.	En 2007, en cuatro municipios se aumentó el presupuesto para la cooperación al desarrollo; en 2008 ya no.

Las fundaciones de hermanamiento mientras tanto están registrando sistemáticamente las partes terceras que están involucradas en el hermanamiento y el número de personas que lograron alcanzar, pero los datos están dirigidos a los *outputs* (resultados) y no a los efectos.

Algunas alcaldías incluyen en las encuestas bienales a gran escala sobre la opinión de la población también preguntas sobre el hermanamiento. En Zoetermeer resultó que había aumentado el porcentaje de personas que tenía conocimiento sobre tanto el hermanamiento con Jinotega (del 26% en 2003 al 39% en 2009) como también sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (del 22% en 2007 al 32% en 2009).<sup>59</sup>

<sup>59</sup> En 2005, Nimega encargó la realización de una evaluación sobre el respaldo social entre los habitantes para con los hermanamientos que mantiene la ciudad. A pesar de que pocos habitantes sabían de los hermanamientos, el respaldo resultó ser grande: el 72% de los encuestados respaldaba la ayuda financiera a los hermanamientos. La mayor parte de los habitantes conocía de la existencia de los hermanamientos a través de los medios, sobre todo mediante los periódicos locales. Fuente: Elbers, W. (2005), *Het draagvlak voor de Nijmeegse stedenbanden, Een verslag van het onderzoek naar het draagvlak van de stedenbanden Nijmegen-Pskov en Nijmegen-Masaya onder de Nijmeegse bevolking*, Nimega: CIDIN.

Otras indicaciones del crecimiento son que en la mayoría de los municipios sigue aumentándose o renovándose el registro de voluntarios (aunque en algunos municipios, un núcleo fijo de voluntarios ya tiene muchos años de estar involucrado en el hermanamiento). Asimismo anualmente se recauda una mayor cantidad de fondos destinados a proyectos en Nicaragua.

#### *Cambio en actitud y conducta*

La profundización del respaldo social se logra sobre todo cuando se trata de contactos directos con Nicaragua, por ejemplo mediante visitas de delegaciones o participación en proyectos. Las visitas realizadas al municipio hermanado resultan tener un efecto motivador. Así que dos funcionarios de la Alcaldía de Zoetermeer, después de una visita a Jinotega, movilizaron al Consejo Municipal para que extendiera el mecanismo de duplicación hasta 2013 inclusivo. En Nimega, empresas participaron a su cuenta en una misión de trabajo a Nicaragua y al regresar organizaron varias actividades de recaudación de fondos. De la visita de una delegación amplia de Tilburg, bajo la dirección del Alcalde y el teniente del Alcalde responsable del hermanamiento, a la ciudad hermana de Matagalpa se originaron tres proyectos en educación, construcción de viviendas y salud.

| 78 |

El trabajo con los jóvenes está siendo financiado por Xplore, pero forma parte de Caminando Juntos. El programa de Xplore se dirige sobre todo al involucramiento de jóvenes en la cooperación internacional. Después de un período de preparación de tres meses, un grupo de 14 jóvenes visitó Nicaragua a mediados de 2007. Entre septiembre de 2007 y febrero de 2008 se organizaron días de reencuentro. El proyecto contribuyó al rejuvenecimiento de las fundaciones de hermanamiento. En los tres estudios de caso (Zoetermeer, Tilburg y Doetinchem), de los 14 jóvenes que participaron en el trayecto en 2008, a finales del mismo año 10 de ellos estaban participando activamente en la campaña en el nivel local.<sup>60</sup>

Estos ejemplos demuestran que un vínculo directo con proyectos en Nicaragua tiene un efecto impulsor para el fortalecimiento del respaldo social en los Países Bajos. Ello también se puede ilustrar con el ejemplo de la colaboración con empresas. En seis municipios (Nimega, Delft, Tilburg, Utrecht, Zoetermeer y Doetinchem) empresas están participando activamente en programas llevados a cabo en Nicaragua. Un ejemplo es un proyecto de gestión integral del agua, en La Libertad, la ciudad hermana de Doetinchem, en el que participan partes comerciales y no comerciales. El banco Rabobank de Tilburg está colaborando activamente con una cooperativa cafetalera en Matagalpa. El Jaarbeurs NV (Parque de Ferias) de Utrecht está ayudando a León en establecer una feria para pequeños y medianos empresarios. Un hortelano de Zoetermeer se dedicó a apoyar el cultivo de helechos en Nicaragua.

No obstante, sigue siendo difícil interesar al mundo empresarial local para que participen en la cooperación. En parte por la crisis financiera, las empresas se retiran. Además, a diversas sucursales les fueron aplicadas limitaciones por parte de la empresa matriz.

<sup>60</sup> Eindverslag Xplore - Het stedenbandwerk: een introductie op maat, LBSNN 1 de abril de 2007 al 31 de marzo de 2008.

## 5.3 Fortalecimiento institucional de las alcaldías nicaragüenses

### Forma de trabajo y actividades

Desde finales de los años noventa, el LBSNN se dirige al fortalecimiento de los gobiernos locales de los municipios contrapartes nicaragüenses. En ello, se dedica mucha atención a la planificación estratégica municipal y los sistemas tributarios en Nicaragua. A partir de 2005, para ello el LBSNN recibe financiamiento del programa LOGO South de la VNG International, cuya intención es fortalecer a los municipios en la planificación estratégica, la actualización del catastro, la imposición y cobranza de impuestos y la formulación de políticas de vivienda social. El programa Caminando Juntos da una prioridad alta al desarrollo de proyectos económicos y a la educación técnica en los municipios hermanados. Ya que no siempre es posible hacer una distinción entre los dos programas, a continuación se aborda las actividades desarrolladas por el LBSNN en su totalidad. Cada dos años se organizan visitas de trabajo a Nicaragua en las que participan administradores del nivel político de los municipios miembros. Y también cada dos años administradores nicaragüenses visitan los Países Bajos. Visitas en que participan varios municipios, según el LBSNN, tienen más peso y generan más publicidad que un municipio a la vez.

A diferencia de la mayor parte de los hermanamientos, para la prestación de asistencia técnica el LBSNN no trabaja en base a intercambios directos entre municipios sino con un equipo de expertos locales, por ejemplo para la planificación estratégica municipal, el registro catastral, impuestos municipales y la vivienda social. Otros expertos vienen de los municipios holandeses miembros y son seleccionados en base a su pericia, habilidades de impartir capacitación, dominio del idioma español, experiencia con trabajar en América Central y conocimiento de la cultura administrativa local.<sup>61</sup> Este equipo de expertos no solamente es eficiente respecto a los costos, sino que también ofrece servicios a la medida a las contrapartes nicaragüenses. Los funcionarios y las fundaciones de hermanamiento de Zoetermeer, Doetinchem y Tilburg en general tienen una opinión positiva sobre el equipo de expertos.<sup>62</sup> Sólo Nimega y Utrecht trabajan con intercambios directos de municipio a municipio entre colegas de los municipios contrapartes, sin involucramiento de la organización coordinadora.

Una evaluación externa del programa LOGO South para Sudáfrica, Benin e Indonesia hace referencia al punto fuerte de los contactos directos entre colegas: se establecen vínculos de

<sup>61</sup> En el año 2009/2010 participan funcionarios de Ámsterdam, Eindhoven, Groningen, Maastricht, Helmond, Leiden y Delft.

<sup>62</sup> En Doetinchem se señala la zona de tensión entre la autonomía de los hermanamientos y la concentración de actividades en la coordinadora nacional. También en otras ciudades se menciona que el carácter del hermanamiento (lazos de amistad con atención para el intercambio cultural) se ve comprometido y que hay menos espacio para iniciativas propias. Según el antiguo coordinador del hermanamiento Juigalpa-La Haya, el equipo de expertos contribuyó probablemente al débil respaldo para el hermanamiento en el aparato administrativo municipal. A través de Caminando Juntos, desde hace poco se está involucrando a las direcciones municipales de divulgación y comunicación en el fortalecimiento del respaldo social en los municipios holandeses.

confianza que resultan ser importantes para un adecuado intercambio de conocimiento. Pero la evaluación asimismo menciona las ventajas del equipo de expertos, sobre todo cuando diferentes municipios holandeses están activos en un mismo país.<sup>63</sup>

Según el LBSNN, actualmente hay más necesidad de expertos que asesoren individualmente a funcionarios y que den capacitaciones en el lugar del trabajo, por ejemplo en la identificación del potencial de desarrollo económico local. Por esta razón, la organización seguirá trabajando en base a este modelo.

### Fortalecimiento del gobierno local: actividades y resultados

El LBSNN/CNHNN puso la planificación estratégica en la agenda de las contrapartes en Nicaragua. Ello es aplicable en primer lugar a las alcaldías, pero también a las organizaciones locales y ONGs que están involucradas en el hermanamiento. La preparación, formulación y aprobación de un plan municipal de desarrollo estratégico para la mayoría de las alcaldías era una experiencia completamente nueva. En general, los planes fueron formulados con la participación de actores sociales y productivos locales relevantes. Los CMDs jugaron un papel importante en ello. Mientras tanto, estos planes de políticas están desfasados y en muchas alcaldías también el contexto político cambió drásticamente. Aunque algunas alcaldías están trabajando en la actualización, generalmente se recurren a los diagnósticos elaborados en el marco de los planes anteriores.

| 80 |

Los planes estratégicos de políticas no solamente ayudaron en mejorar las políticas y la rendición de cuentas, sino que también facilitaron el acceso a fondos externos, porque constituían un requisito importante para el financiamiento proveniente de fondos nacionales dirigidos a proyectos sociales y obras infraestructurales.<sup>64</sup> Los programas de Oxfam Novib/PSO e Hivos trabajan a través de organizaciones coordinadoras nicaragüenses de ONGs y del sector privado, tales como la Federación de Organizaciones para el Desarrollo Local (FODEL) y la Red del Sector Privado Local (RSPL).<sup>65</sup> La idea es que una buena administración municipal demanda la participación activa de sus habitantes. Sin embargo, la pregunta es si una estructura intermedia de esta índole realmente contribuye a la eficacia de los programas. Los papeles de las contrapartes no siempre están claramente divididos, lo que conlleva a un traslape o una duplicidad en las actividades.

<sup>63</sup> Universidad de Utrecht y Universidad de Ámsterdam (2010), *Towards improved local governance through strengthened local government - Evaluation of the LOGO South Programme, 2007-2010*. Informe a solicitud de la VNG Internacional.

<sup>64</sup> Como por ejemplo del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), Instituto de Desarrollo Rural (IDR), INVUR (Instituto Nicaragüense de la Vivienda Urbana y Rural), FONADEFO (Fondo Nacional de Desarrollo Forestal).

<sup>65</sup> FODEL surgió en 1997 como una alianza de colaboración de ONGs y fundaciones en Nicaragua que cooperaban con los hermanamientos, y obtuvo su personería jurídica en 2003. Actualmente participan 18 ONGs, entre ellas también seis municipios que no tienen un hermanamiento con los Países Bajos. Muchas ONGs fueron constituidas especialmente para funcionar como contraparte de una fundación de hermanamiento holandesa. La RSPL surgió en 2006 y consiguió su personería jurídica en 2009. Muchas veces las Cámaras de Comercio son miembro. También el Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE) participa en la RSPL.

### Financiamiento e impuestos: actividades y resultados

Los ingresos propios de los municipios nicaragüenses provienen principalmente del impuesto sobre la renta, el impuesto de bienes inmuebles (IBI) y tasas para la recolección de desechos. Para el impuesto sobre la renta se aplica el 1% sobre el volumen de ventas de todas las empresas y personas. Este impuesto es holgadamente la fuente más grande de ingresos tributarios de los municipios. Los ingresos obtenidos por el IBI podrían ser mucho más altos si hubiera por ejemplo un registro catastral para la zona rural y si se exigiera el pago del impuesto.

La eficacia de LOGO South se desprende de un análisis comparativo realizado por AMHNNH de los ingresos tributarios de los municipios participantes y de los municipios no participantes. En 2003-2006, los municipios que colaboran con los hermanamientos lograron recaudar ingresos tributarios por un promedio del 10% por encima de lo recaudado en los otros municipios. Los municipios contrapartes cobran el 10% más en IBI que el promedio de los otros municipios. Los impuestos municipales sobre la renta muestran en los 14 municipios contrapartes una tendencia ascendente para el período 2004-2008.<sup>66</sup> En muchos municipios, en cuatro años se logró considerablemente más progreso que las cifras proyectadas que el CNHHN había establecido. Sólo en La Libertad y en San Pedro de Lóvago, los ingresos municipales obtenidos en concepto de impuestos en este período no alcanzaron las metas establecidas.<sup>67</sup>

| 81 |

### Desarrollo económico local: actividades y resultados

En los requisitos de financiamiento de Caminando Juntos, Hivos dio prioridad a la ejecución de proyectos económicos y la educación técnica profesional. El enfoque en el desarrollo económico fue inspirado entre otros en los avances que se obtuvieron en este terreno en Utrecht (véase la casilla 5.1).

<sup>66</sup> La gestión de los desechos sólidos, en la mayoría de los municipios, dista mucho de ser rentable.

<sup>67</sup> En el caso de San Pedro de Lóvago no hay una explicación clara para la disminución en los ingresos tributarios. En La Libertad, la disminución es un dato coyuntural, sobre lo que el gobierno municipal casi no tiene influencia. Además de la ganadería, la minería es la actividad económica más importante. En marzo de 2007, la empresa minera canadiense DESMINIC paralizó sus actividades por tres años debido a un mantenimiento de gran escala. 300 empleados perdieron su trabajo y sus ingresos. Si la empresa minera opera a plena capacidad, genera anualmente USD 200,000 en impuestos para la Alcaldía.

### Casilla 5.1 *Utrecht-León: cooperación estructural*

El hermanamiento Utrecht-León es un ejemplo de una cooperación de larga duración que ya en una fase temprana se concentró en el fortalecimiento de las instituciones municipales. Ello se tradujo en programas multianuales para los que la Alcaldía de Utrecht reservó también rubros estructurales en su presupuesto. Los programas que se ejecutaron en León con la asistencia de funcionarios municipales de Utrecht se dirigían entre otros a la elaboración de un plan maestro de desarrollo, seguido por un plan estratégico de desarrollo, expansión urbana y construcción de viviendas y el desarrollo de capacidades. El enfoque de colega a colega ocupa un lugar central y seis direcciones municipales de Utrecht aportan con cooperación técnica y con recursos propios. Ya desde inicios de los años noventa, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la VNG-Internacional y también fondos europeos contribuyeron a los proyectos. También de esa época proceden mecanismos para coordinar la colaboración con otras ciudades hermanas internacionales de León.

Fuente: Lindert, P. van (2009), *Transnational linking of local governments: the consolidation of the Utrecht-León municipal partnership*, en: *Habitat International*, año 33, No. 2, págs. 173-180.

| 82 |

Los municipios contrapartes son estimulados de formular proyectos integrales territoriales (PIT). Generalmente, ello empieza con un diagnóstico de las posibilidades económicas, ejecutado por expertos del LBSNN/CNHHN. Idealmente, se lo hace en procesos de consulta con los habitantes. Mientras tanto, en doce de los quince municipios contrapartes se están preparando proyectos económicos.

Aunque en teoría, la Alcaldía, las empresas y las ONGs deben de colaborar, en la práctica esto no siempre ocurre. La organización coordinadora de empresas, la RSPL, elaboró Agendas Económicas para nueve municipios para atraer inversionistas, desarrollar sistemas locales de conocimiento y ejercer influencia en las políticas gubernamentales. En Jinotega, Granada, Estelí, Matagalpa y León, la RSPL logró que se incluyeran en los presupuestos municipales temas que estaban formulados en las Agendas Económicas.

El programa Caminando Juntos para el desarrollo económico local y la mejora de la educación técnica inició demasiado reciente como para poder ver resultados. Mediante la recaudación de fondos en los municipios holandeses y la duplicación de estos fondos recaudados por Hivos, en 2007 y 2008 se pudieron financiar 20 proyectos económicos en los municipios contrapartes. En 2009, cuatro proyectos estaban terminados, siete en ejecución y nueve en la fase preparativa. Además se ejecutaron tres proyectos dirigidos a la educación técnica profesional. Otros tres proyectos están en ejecución y cuatro en preparación. La casilla 5.2 muestra los proyectos más importantes destinados a la educación técnica profesional.

## Casilla 5.2 *Caminando Juntos: proyectos para la economía local y la educación técnica (2007-2008)*

- Jinotega (Zoetermeer): investigación acerca de las posibilidades de fundar una escuela agraria; apoyo a la horticultura.
- San Pedro de Lóvago (Gennep): investigación acerca de las posibilidades de carreras técnicas para agricultores jóvenes; apoyo a una cooperativa ganadera y certificación de ganado.
- Juigalpa (Leiden): programa de microcréditos para emprendedores jóvenes en la manufactura; equipamiento de tres aulas prácticas de carpintería, electrotécnica e informática.
- El Rama (Maastricht): ampliación de la escuela agraria; investigación acerca de apoyo a una cooperativa de cacao.
- León (Utrecht): estudio de factibilidad y de mercado para un Parque de Ferias público-privado.
- San Carlos (Groningen): reconstrucción del mercado municipal.
- Estelí (Delft): fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa.
- Chinandega (Eindhoven): apoyo a una cooperativa agraria; investigación acerca del fortalecimiento del sector de alimentos.
- La Libertad (Doetinchem): adoquinamiento de la carretera a Juigalpa; investigación acerca de las posibilidades de educación agraria en La Libertad.

Otros proyectos en fase preparativa se dirigen a:

- turismo (Masaya);
- horticultura (León);
- pesca (Puerto Díaz, Juigalpa);
- café orgánico y turismo (Matagalpa);
- manejo de cuencas (La Libertad).

Fuente: LBSNN (2010), *Jaarverslag 2008 Programma Caminando Juntos 2007-2010; evaluatie stedenbanden Nederland-Nicaragua, Utrecht: LBSNN.*

En la siguiente fase, Caminando Juntos quiere dar más prioridad al desarrollo económico local. Ello significa que también las contrapartes holandesas tienen que esforzarse para interesar al sector privado para que aporten con inversiones, préstamos o donaciones. La situación en Nicaragua dista mucho de ser fácil. A pesar de que entre tanto existan algunos PIT potencialmente rentables, su financiamiento es problemático. Algunos de momento ya están siendo financiados por Caminando Juntos.

### **Educación: actividades y resultados**

Los hermanamientos entre los Países Bajos y Nicaragua no son la excepción a la regla de que intercambios escolares son un instrumento apreciado para estimular la formación de una ciudadanía mundial entre jóvenes. Caminando Juntos, sin embargo, ha dado otro contenido a los proyectos educativos. La recaudación de fondos en los Países Bajos ya no se

hace para las escuelas con que se mantienen vínculos directos, sino para la educación básica y técnica en general. Después de que el CNHHN, en colaboración con el Ministerio Nicaragüense de Educación y las ONGs contrapartes locales en los municipios involucrados, hicieron un diagnóstico educativo amplio, se elaboraron proyectos para la educación acompañados de planes de inversión. Este proceso tuvo lugar en las comisiones de educación locales de cada municipio involucrado, en las que participan representantes de la Alcaldía, del Ministerio de Educación, de ONGs locales y eventualmente otros expertos.<sup>68</sup> Los proyectos se dirigen sobre todo a la construcción y el equipamiento de escuelas, la ampliación con aulas nuevas y materiales didácticos para los alumnos. A veces se trata también de entrega de alimentos a los alumnos o cursos para los docentes. En 2007, se aprobaron dieciséis proyectos educativos (ejecutados en 2008-2009) y en 2008 ocho proyectos más.<sup>69</sup>

El impacto se extiende más allá de sólo estos proyectos ejecutados en los municipios contrapartes. También existe una estrecha colaboración con el Ministerio Nicaragüense de Educación sobre la adaptación de los currículos al contexto local. El CNHHN también desempeñó un papel en el proceso de consulta sobre el plan nacional de educación de diez años (2011-2020). Para la asistencia técnica ofrecida al Ministerio se hizo uso de los servicios de dos expertos holandeses en educación.

| 84 |

## 5.4 El Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland Nicaragua: profesionalización y el trabajo con voluntarios

Hivos canalizó su ayuda para el programa de los hermanamientos con Nicaragua mediante el LBSNN. Esta organización, con su representación en Managua, el CNHHN, es el eje en la organización y ejecución del programa. El LBSNN les alivia a los municipios de muchas tareas coordinando los programas y dando seguimiento a los proyectos.<sup>70</sup>

Por la colaboración con Hivos, el LBSNN ha podido facilitar que la pericia en temas de cooperación al desarrollo y en la recaudación de fondos se fortalecieran. Por las muchas actividades organizadas en el país, el LBSNN ha profesionalizado las organizaciones de hermanamiento. La otra cara de la medalla es un aumento del paquete de tareas de las organizaciones de hermanamiento. En algunos municipios se establecieron demasiadas altas las metas de recaudación de fondos. La obligación de presentar informes demanda mucho de las organizaciones, que dependen en su mayor parte de voluntarios. Parece que se alcanzaron los límites de crecimiento de la mayoría de las organizaciones. Un punto de atención importante por lo tanto es encontrar el equilibrio correcto entre la profesionalización por un lado y seguir siendo atractivo para que se involucren voluntarios

<sup>68</sup> En algunos casos también Plan Nicaragua está involucrado en los proyectos educativos.

<sup>69</sup> De estos ocho, por falta de suficiente presupuesto tres proyectos no fueron financiados por Caminando Juntos sino por el programa KPA.

<sup>70</sup> Para LOGO South lo hace la VNG International.

por el otro lado. Mientras que la cooperación internacional municipal por definición es descentralizada, está teniendo lugar, mediante el LBSNN, nuevamente una fuerte concentración. Las contrapartes públicas que participan en el nivel local en los hermanamientos cada vez establecen menos contactos directos. Esta tendencia se ve reforzada por la concentración de pericia en el equipo de expertos.

El LBSNN desarrolló un enfoque estratégico para la ayuda ofrecida por los hermanamientos. El equipo del CNHHN está bien familiarizado con la cultura administrativa local y tiene acceso a instancias nacionales relevantes, por lo que los programas se acoplan bien a lo que se está desarrollando en el nivel nacional. También en los proyectos dirigidos al fortalecimiento del gobierno municipal, el enfoque estratégico ocupa un lugar central. El énfasis en proyectos económicos en el programa Caminando Juntos se acopla bien con la gran demanda de actividades que generen ingresos. En relación a la gran petición por soluciones habitacionales accesibles, también se plantean cuestiones como la pertenencia de tierra y gestión del suelo responsable. La gobernabilidad local no solamente se ve beneficiada con la transferencia de conocimiento técnico, administrativo y jurídico; también aspectos relacionados a una toma de decisiones democrática, finanzas transparentes, y participación de todos los sectores forman parte de ello. A estos aspectos se dedica mucha atención.

| 85 |

El LBSNN es impulsor de iniciativas nuevas. Busca la ampliación de la colaboración con actores nuevos, logra descubrir nuevas fuentes de financiamiento, eleva la calidad de programas y proyectos a un nivel más alto y vela por el enfoque y la coherencia de las actividades realizadas en Nicaragua. El equipo de expertos resultó ser un instrumento útil para ofrecer a las muchas contrapartes en Nicaragua tanto ayuda general como asesoría a la medida.

El LBSNN se distingue también por su papel político y diplomático en una sociedad fuertemente polarizada. Una ventaja es que las contradicciones en el nivel municipal son menos pronunciadas que en el nivel nacional. Gracias a su experiencia de años y la extensa red de contactos, el LBSNN puede plantear, durante visitas de trabajo, cuestiones delicadas de una manera constructiva.

Tanto las contrapartes nicaragüenses como holandesas valoran positivamente la pericia y la calidad del LBSNN y su representación nicaragüense, el CNHHN. Sin embargo, opinan también que su capacidad es demasiado pequeña y la organización demasiado vulnerable, porque gran parte del conocimiento y de la experiencia se concentra en el coordinador nacional. La Junta Directiva del LBSNN está consciente de esta tensión, pero no quiere ampliar la capacidad hasta que se sepa definitivamente que las subvenciones actuales, como LOGO South y Caminando Juntos, estarán garantizadas también para el futuro.

## 5.5 Conclusiones

1. En los tres municipios holandeses investigados, se contribuyó a la consolidación y ampliación del respaldo social entre los habitantes para con la cooperación al desarrollo. La profundización del respaldo social sucedió sobre todo cuando se involucraban a personas o grupos en actividades concretas en Nicaragua.
2. Además del financiamiento de proyectos concretos, tales como la construcción de escuelas y aulas de clase y la entrega de materiales didácticos, los programas de los hermanamientos contribuyeron a soluciones más estructurales, porque no se limitan a una única prestación de servicios o financiamientos sino que también invirtieron en la mejora de la elaboración de políticas y la gestión en los municipios nicaragienses, poniendo énfasis en la consecución de recursos propios.
3. Las organizaciones municipales en Nicaragua han sido fortalecidas en las áreas de planificación, finanzas y administración.
4. En el desarrollo económico local, los resultados aún no son sustanciales. Para ello, el programa es demasiado joven. También el programa de construcción de viviendas se inició recientemente.
5. El LBSNN ha contribuido a la profesionalización y un enfoque más estructural (en vez de aislado) en los proyectos. La desventaja es que debilita el trabajo basado en voluntarios. No obstante, el LBSNN hasta el momento parece haber logrado mantener un buen equilibrio entre la profesionalización y el trabajo con voluntarios.



# 6

## Selección del canal y complementariedad

Este Capítulo retoma las preguntas centrales del estudio de evaluación sobre la selección del canal y la complementariedad. La primera pregunta concierne la justificación de la selección del canal: ¿responden las OCFs a las expectativas en cuanto a sus contribuciones específicas, según lo establecido en los marcos políticos de subvención? Esta pregunta se abordó, dividida por tema, en los capítulos anteriores. En el párrafo 6.1 se mencionan los hallazgos en un nivel agregado y se presentan las conclusiones. La segunda pregunta está relacionada a las expectativas con respecto a la complementariedad: ¿en qué terrenos la ayuda bilateral y la ayuda ofrecida mediante las OCFs se fortalecen mutuamente? (6.2). El Capítulo concluye con algunas conclusiones generales (6.3).

## 6.1 Selección del canal: la realización de las expectativas con respecto al canal de cofinanciamiento

### Alcance y resultados

Como se mencionó en el Capítulo 2, de las OCFs y sus organizaciones contrapartes se espera que estén bien posicionadas para organizar cabildeo político sobre asuntos sociales importantes, tales como el medio ambiente, género o pobreza. Además, pueden fortalecer la sociedad civil, atender a los pobres y estimular el involucramiento de la población holandesa en la cooperación al desarrollo.

| 89 |

En el período bajo investigación, las OCFs ejecutaron una gran cantidad de actividades (alrededor de 200 actividades con 50 a 70 organizaciones contrapartes) que además se extienden sobre un gran número de terrenos. Por lo tanto no es fácil obtener entendimiento de la eficacia de las actividades de las OCFs en un nivel agregado. Sólo cuando se trata de un cierto nivel de clústers por tema o subtema y cuando se trata de un cierto volumen de las actividades, es posible emitir un juicio en un nivel más general. Este es el caso en las actividades dirigidas al terreno de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos/género y en las microfinanzas. En el terreno de las microfinanzas, por ejemplo, el financiamiento aportado por las OCFs representa el 13% del financiamiento total y con respecto a SDRS/género las contribuciones de las OCFs fueron significativas (del 15 al 25% del financiamiento total y financiamiento otorgado a prácticamente todas las ONGs nicaragüenses importantes en este terreno). La ayuda ofrecida por Hivos a organizaciones de redes o de rama es un ejemplo de como la ayuda de una OCF contribuye a efectos obtenidos en un nivel superior y como añade algo que es más que la suma de las partes.

En lo que atañe al fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo se constató que principalmente Oxfam Novib y Hivos jugaron un papel importante en temas como SDRS, derechos humanos, el medioambiente y las microfinanzas. Las OCFs contribuyeron a que por lo menos seis organizaciones nicaragüenses crecieran hasta llegar a ser instituciones profesionales e influyentes en su terreno, que son protagonistas en el cabildeo y la movilización de la opinión pública. En algunos casos (investigación de audiencia de Puntos de Encuentro) se trabajó seriamente en la medición de los resultados. En muchos otros casos

sí se podía presentar indicaciones y ejemplos de resultados, pero se logró sólo parcialmente determinar la eficacia de muchas de las actividades realizadas. En parte es debido a la naturaleza de las actividades, pero en parte también a la calidad de las evaluaciones e informes disponibles. La IOB no llevó a cabo una investigación propia sobre este tema.

Las OCFs dieron una prioridad alta a actividades en el terreno de la reducción directa de la pobreza. Para ello, se apoyó una gran cantidad de actividades diferentes en el terreno del desarrollo económico. Se constató que la expectativa sobre el alcance de los pobres se cumplió en la mayoría de las veces. Las OCFs concentraron sus actividades en las regiones más pobres y marginalizadas (el Norte y la Costa Atlántica) y de los estudios parciales realizados se desprende que los grupos meta principales de los programas son familias pobres y familias extremadamente pobres. El estudio de impacto realizado por la IOB apunta a una mejora de los ingresos y un nivel más alto de consumo que se puede atribuir (en parte) a las intervenciones apoyadas. En lo concerniente a la ayuda a servicios de capital para las instituciones microfinancieras (IMFs) se formularon comentarios críticos, sobre todo con respecto a las consecuencias de la crisis en la sostenibilidad del financiamiento y en los resultados obtenidos. Existe poco entendimiento en los resultados del relativamente gran número de proyectos recién concluidos y terminados por Oxfam Novib e ICCO dirigidos al desarrollo rural.

| 90 | Como se podía leer en el Capítulo 5, la evaluación sobre los hermanamientos entre municipios en Nicaragua y en los Países Bajos llegó a la conclusión de que se contribuyó con el financiamiento proveniente del sistema de cofinanciamiento (MFS) a tanto el fortalecimiento del respaldo social en los Países Bajos para con la cooperación al desarrollo como el fortalecimiento de los gobiernos locales en Nicaragua.<sup>71</sup>

### Las contribuciones y el valor agregado de las OCFs

En los capítulos anteriores se abordó la pregunta de cuáles fueron las contribuciones de las OCFs a los resultados obtenidos. Las más llamativas fueron:

- a. El aprecio de ONGs intermediarias (más) grandes por la continuidad de la ayuda y la modalidad del financiamiento programático en vez de financiamiento basado en proyectos. Con ello, las OCFs se distinguen de muchos otros financiadores. Oxfam Novib, por ejemplo, desempeñó un papel crucial en el crecimiento de Puntos de Encuentro hasta una organización profesional e hizo posible que esta organización emprendiera iniciativas innovadoras, como la elaboración de una telenovela en que se da información sobre SDSR. Lo mismo es aplicable a la ayuda de Cordaid ofrecida a NITLAPAN. Las IMFs valoraban positivamente la forma en que las OCFs holandesas apoyan el desarrollo institucional. Este último es considerado por principalmente las IMFs más grandes como de mayor importancia que las inyecciones de capital recibidas, para las que mientras tanto existe una oferta relativamente alta de financiamiento. En el caso de Hivos se expresó aprecio por el apoyo estratégico a ASOMIF, la red de IMFs, y por el financiamiento de proyectos específicos para los que es difícil conseguir fondos en otra parte.

<sup>71</sup> Ewijk, E. van y Lindert, P. van (2010), *Draagvlakversterking in Nederland en gemeentelijke ontwikkeling in Nicaragua: de bijdragen van de stedenbanden en het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua*, La Haya: IOB.

- b. En el terreno de la certificación, se mencionó el involucramiento de larga duración de Hivos en el desarrollo y fortalecimiento de cooperativas cafetaleras en Las Segovias, en lo que se dio el empuje para obtener la certificación en una fase temprana y se extendió paulatinamente la ayuda. Constituye un ejemplo de como se apoyaron innovaciones en el desarrollo rural durante un período más largo. Actualmente, ICCO está trabajando en el desarrollo de productos nuevos y aporta para ello asistencia técnica propia.
- c. Oxfam Novib e Hivos se distinguen además por su ayuda de larga duración a ONGs y organizaciones activas en el terreno de SDRS y los derechos de la mujer en tanto coyunturas favorables y menos favorables. Esta ayuda era más amplia que sólo financiera; otras contribuciones abarcaban un programa de conocimiento, asistencia técnica y el fomento de la formación de alianzas, tanto nacionales como internacionales.
- d. Hivos financió asistencia técnica y la construcción de capacidades para fortalecer las actividades en el terreno del fortalecimiento del respaldo social en los municipios holandeses para las actividades de los hermanamientos.

En su informe sobre la cooperación holandesa al desarrollo, el Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Consejo Científico holandés para las políticas gubernamentales) expresa sus dudas referentes al valor agregado de las OCFs con respecto a las ONGs del Sur. En base al inventario presentado en la presente evaluación se puede constatar que las OCFs tienen un valor agregado en terrenos específicos. En algunos aspectos son relativamente únicas en ello, como por ejemplo la forma y modalidad de la ayuda, la continuidad y la atención específica dedicada a temas políticamente sensibles, tales como género y SDRS. No obstante, en otros terrenos, las OCFs son una de las muchas agencias de financiamiento y no es fácil indicar cuál es su valor único o agregado. Una mayor especialización temática requiere del uso de un mayor nivel de pericia de las OCFs. En el terreno del desarrollo de cadenas rurales de valor, la certificación y las microfinanzas, las exigencias para ello están aumentándose. El valor agregado de las OCFs ya no es evidente, porque en estos terrenos actualmente también están activos actores locales que disponen de personal especializado y de pericia de alta calidad.

### División del trabajo y articulación

Desde el momento en que las OCFs se perfilaron más en temas prioritarios y tuvieron que competir entre ellas, la coordinación y colaboración mutuas disminuyeron. Las OCFs toman decisiones, independientemente la una de la otra, acerca de la distribución de los recursos disponibles sobre temas, contrapartes, prioridades geográficas, etcétera. En el terreno de las microfinanzas, en lo relativo al fortalecimiento del capital y de la institución se constató un efecto negativo para el sector en su totalidad, porque el efecto combinado de la oferta de financiamiento proveniente de varias fuentes contribuyó indirectamente a la crisis que se originó. Cada una de las OCFs ayudó a sus propias contrapartes, sin estar suficientemente consciente del papel de cada actor en un conjunto más grande. Ya que se presentó una fuerte división en el movimiento de mujeres, la pregunta sobre la sinergia entre las organizaciones apoyadas individualmente por OCFs se vuelve pertinente.

Por mucho tiempo había mucha duplicidad entre las OCFs con respecto a las prioridades escogidas. Cada OCF tenía sus propias organizaciones contrapartes que en varios casos estaban activas en los mismos terrenos que organizaciones contrapartes de otras OCFs. En el período de evaluación, todas las OCFs estuvieron muy activas en el terreno de las microfinanzas y el desarrollo rural. Tanto Oxfam Novib como Hivos ayudaron organizaciones similares en el terreno de derechos de la mujer y SDSR. Como se mencionó en el Capítulo 2, también se trata de financiamiento doble: seis contrapartes reciben financiamiento de varias OCFs. Sólo Hivos se distingue de las otras OCFs en algunos temas específicos, tales como tecnología de comunicación e información, y cultura. Entonces, mientras que hasta hace poco había un nivel bastante grande de traslape en temas y prioridades, durante los últimos años se trata de una división más clara del trabajo. Oxfam Novib y Cordaid están en el proceso de retiro gradual de Nicaragua e Hivos e ICCO actualmente hicieron una delimitación precisa de sus prioridades temáticas y regionales.

Cabe mencionar que, además de las OCFs, están activas en Nicaragua varias otras organizaciones particulares con subvención del Ministerio holandés de Relaciones Exteriores. Algunas atienden un área específico de trabajo que no se traslapa con el de las OCFs. Un ejemplo es el NIMD (Instituto holandés para la democracia multipartidista) que colabora con partidos políticos. El SNV (Servicio holandés de Cooperación al Desarrollo) está activa, igual que las OCFs, en el terreno del desarrollo de cadenas rurales y en ello da prioridad a la construcción de capacidades y el fortalecimiento organizacional. Woord en Daad (Palabras y Hechos) es una organización cristiana protestante que, con recursos provenientes del sistema de cofinanciamiento, está activa en los terrenos de agricultura y salud.

| 92 |

## 6.2 La complementariedad con el canal bilateral

### Formulación de las políticas

Las interpretaciones sobre complementariedad se volvieron más precisas en el transcurso del tiempo. En el marco político de subvención para el período 2002-2006 (el MFS amplio) se puso el énfasis en las ventajas comparativas del canal de las OCFs, pero no se lo dio un contenido más detallado. En 2004, durante la sesión parlamentaria sobre el presupuesto para la Cooperación al Desarrollo, el ministro prometió que iba a haber mayor colaboración entre las OCFs y las embajadas en los países de cooperación.<sup>72</sup> Para este fin, se establecieron acuerdos de trabajo formales. En el marco de otorgamiento de subvención para el MFS I (2007-2010) se definió un contenido más específico de complementariedad con relación a la cooperación bilateral al desarrollo. Se describe el concepto de complementariedad como: ‘mayor articulación de los programas particulares y bilaterales para fortalecer mutuamente

<sup>72</sup> Los acuerdos de trabajo están estipulados en una memoria presentada por el director suplente de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) a las embajadas (20-12 de diciembre de 2004) y para lo que se ejecutó un proyecto piloto en ocho países.

los esfuerzos emprendidos y de esta forma obtener mejores resultados'.<sup>73</sup> Porque al mismo tiempo se dio mucha importancia a la autonomía de las organizaciones particulares, se añadió que complementariedad no significaba que el gobierno dictara lo que tenían que hacer las OCFs. No obstante, el ministro sí indicó que existían compromisos de esforzarse en lograr la complementariedad tanto por parte del Ministerio como de las OCFs.<sup>74</sup> El gobierno, por lo tanto, reconocía la autonomía de las organizaciones particulares, pero subrayaba también la necesidad de colaboración. Complementariedad era uno de los criterios de valoración de las propuestas presentadas por las organizaciones que querían recibir subvención.

En la elaboración de la nota de políticas, el Ministerio indicó que existen diferentes formas de complementariedad, que varían desde ningún contacto, intercambio de información y articulación hasta una efectiva ejecución y colaboración conjuntas.<sup>75</sup> Los marcos políticos no presentan una opinión sobre qué forma de complementariedad sería la forma más deseada, pero en la práctica se lo interpreta como el propósito de una mayor articulación de las actividades y, donde sea posible, una mayor colaboración.<sup>76</sup>

En abril de 2009, se presentó una nueva nota de políticas que servía como punto de partida para el marco político de subvención para el período 2011-2015 que se presentó en octubre de ese año.<sup>77</sup> En esta nota se hacen comentarios críticos sobre la práctica existente, tales como la falta de colaboración y la fragmentación de la ayuda particular, de lo que las OCFs no se escaparían tampoco. Se propone, mediante la colaboración y articulación, aumentar la eficacia y el impacto de los esfuerzos y evitar la fragmentación.<sup>78</sup> Se vuelve más explícito el énfasis en la complementariedad. Embajadas y organizaciones de la sociedad civil tendrán que esforzarse más para verdaderamente dar contenido a la complementariedad deseada y para ello necesitan dar pasos concretos.<sup>79</sup> Asimismo se menciona la necesidad de prestar más atención a la complementariedad de las organizaciones de la sociedad civil entre sí.

<sup>73</sup> Cabe señalar que existe confusión sobre los conceptos de complementariedad, ventaja comparativa y sinergia. Véase para un intento de aclaración: Ministry of Foreign Affairs of Denmark/DANIDA (2008), *Synergies between bilateral and multilateral activities*, Copenhague: DANIDA. Por complementariedad se entiende principalmente que las fortalezas de un actor complementan las de otro actor.

<sup>74</sup> IOB (2009) *Maatgesneden monitoring, het verhaal achter de cijfers* (págs. 34-39), La Haya.

<sup>75</sup> Véase la memoria presentada por el director suplente de DGIS a las embajadas (20-12 de diciembre de 2004). Para los resultados de un análisis de avance, véase Cornelissen, W et al. (2008), *Evaluatie van het beoordelingstraject MFS 2007-2010*, Róterdam: SEOR en Samora Consultancy: pág. 63.

<sup>76</sup> Lo que también fue la conclusión de: Cornelissen, W. et al. (2008), *Evaluatie van het beoordelingstraject MFS 2007-2010*, Róterdam: SEOR y Samora Consultancy: 'El concepto de complementariedad dista mucho de ser unívoco' (pág. 60). En este informe se plantea que en la práctica existe un alto grado de diversidad en la complementariedad y que, a pesar de la falta de claridad referente al concepto, la idea de que 'en conjunto se logra más' y que 'hay que evitar la duplicidad' está siendo ampliamente respaldada (págs. 60 y 61).

<sup>77</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores (2009) *Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, maatwerk, meerwaarde*, 14 de abril de 2009.

<sup>78</sup> Por esta razón, la cantidad de organizaciones que clasifica se disminuyó a 30 como máximo.

<sup>79</sup> Ello se expresa también en la condición de que se tiene que destinar el 60% de los recursos a uno de los países contrapartes de la cooperación bilateral oficial y que se tiene que indicar en las nuevas solicitudes cómo el programa propuesto se relaciona con el programa bilateral. Además se indica que, para lograr impacto, se tiene que ejecutar un programa que sea 'sustancial'. Como hilo conductor rige que se está pensando en un programa de 500,000 euros anuales como mínimo por país y por organización (o por alianza de organizaciones).

Ya que la ayuda particular estaría demasiado fragmentada, en el nuevo marco político se incluyeron incentivos adicionales para la formación de alianzas y la colaboración entre los solicitantes de subvención. A pesar de que esta nota sirve como marco de referencia para el nuevo sistema de subvención, muchas de las observaciones se refieren a la práctica existente en el periodo de evaluación del presente estudio. Es por esta razón que se presta atención a ella.

### Las prioridades de la cooperación bilateral y de las OCFs

Para la evaluación de la complementariedad en el caso de Nicaragua se investigó primeramente cómo las prioridades de la cooperación bilateral oficial se relacionan con las del canal de las OCFs.

La cooperación bilateral en el período 2005-2008 ascendió a 94.5 millones de euros (alrededor de 24 millones de euros por año). Los desembolsos realizados por las OCFs en el mismo período sumaron 25.7 millones de euro (alrededor de 6.4 millones de euros por año). En la Tabla 6.1 se incluyó un resumen comparativo por sector o tema de los desembolsos realizados por la cooperación bilateral y por las OCFs.

Sector/tema	Cooperación bilateral		OCFs <sup>a</sup>	
	Montos totales	En %	Montos totales <sup>b</sup>	En %
Desarrollo económico (clima empresarial, medio ambiente)	11.9	13	18.2	71
Salud (incluyendo SDRS y Vih/Sida)	23.1	24	1.6	6
Gobernabilidad, democratización y género	5.3	6	4.7	18
Apoyo presupuestario general que tiene como principal objetivo la gobernabilidad	36.0	38		
Silent Partnership Educación	18.2	19		
Otros			0.8	3
Ayuda de emergencia			0.3	1
<b>Total</b>	<b>94.4</b>	<b>100</b>	<b>25.7</b>	<b>100</b>

<sup>a</sup> Las asignaciones provenientes de la subvención de transición de Plan Internacional no están incluidas.

<sup>b</sup> Los montos fueron redondeados hacia arriba.

Fuente: Piramide y el informe anual 2009 de la Embajada de los Países Bajos en Managua. Adaptación hecha por la IOB.

Para la Embajada, los esfuerzos y desembolsos en el terreno de gobernabilidad y democratización constituían la prioridad más importante. Con el apoyo presupuestario y los proyectos específicos dirigidos a la gobernabilidad se trató de aportar en este tema. La prioridad de las OCFs en cuanto a desembolsos se radica más en desarrollo económico sostenible.

En la Tabla 6.2 se elaboró un resumen de una comparación de las prioridades por tema y subtemas, en que en la última columna se encuentran observaciones sobre la complementariedad.

<b>Tabla 6.2 Comparación de los propósitos y prioridades entre el canal bilateral y las OCFs, con observaciones sobre la complementariedad entre ambos canales por tema</b>			
<b>Tema</b>	<b>Bilateral</b>	<b>OCFs</b>	<b>Observaciones sobre complementariedad</b>
Gobernabilidad y democratización	Apoyo presupuestario general		Inicialmente las OCFs y sus contrapartes estaban involucradas en la ayuda enmarcada en la ERCERP pero no jugaron un papel en el debate sobre el apoyo presupuestario o en el seguimiento de los indicadores de la matriz de resultados.
	Anticorrupción	Derechos humanos y anticorrupción a través del CENIDH	Fracaso del programa de la Procuraduría de Derechos Humanos apoyado con ayuda bilateral significa un fuerte aumento en la demanda por los servicios que presta el CENIDH.
	Fortalecimiento de los partidos políticos y de la Asamblea Nacional		Las OCFs no tienen actividades en este terreno porque hay un instituto especializado financiado por el ministerio holandés: el NIMD.
	Capacidad de ejecución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público		No hay colaboración; es considerada como una actividad típicamente bilateral.
	Fortalecimiento de la sociedad civil a través de ONGs, dirigido sobre todo al fomento de la participación ciudadana y a las organizaciones de la sociedad civil en las políticas y administración gubernamentales.	Mediante ONGs intermediarias en temas específicos. Mediante los hermanamientos se contribuyó también a los gobiernos locales y algunos proyectos pequeños de ICCO en la Costa Atlántica.	Se traslapan parcialmente: véase párrafo 6.3. Pero con excepción de los hermanamientos, las OCFs ya no están muy activas en el terreno de participación en la administración gubernamental o en el seguimiento a las políticas gubernamentales.
Medio ambiente		Centro Humboldt a través de Hivos	No es prioridad para la Embajada.

SDSR	Revocación de la prohibición del aborto terapéutico a través del cabildeo bilateral y el apoyo presupuestario general.	Cabildeo e incidencia política para revocación de la prohibición del aborto terapéutico y los derechos de la mujer en general.	Aunque no existe una colaboración operativa, se trata de una complementariedad en que se utiliza las fortalezas de cada canal: la Embajada en el cabildeo hacia el gobierno y las contrapartes de las OCFs en la movilización de la sociedad civil y de la opinión pública.
	Fondo de SDSR para el fortalecimiento de organizaciones de mujeres.	Fortalecimiento de ONGs y organizaciones de mujeres.	Se traslapa parcialmente, porque a veces se financia a las mismas contrapartes; en parte complementario (véase el párrafo 6.3)
	Diferentes proyectos grandes para divulgación de información y prestación de servicios en el terreno de SDSR.	Varias contrapartes (MAM, SI Mujer) prestan servicios en el terreno de SDSR.	La Embajada trabaja sobre todo con programas grandes a través de organizaciones multilaterales (FNUAP) o con ONGs para tareas específicas; las contraparte de las OCFs se dedican generalmente a una prestación de servicios en el nivel local o con medios que llegan a un público diferente.
Sector social	Grandes contribuciones a través de apoyo sectorial a la Educación básica y Salud.	En el pasado reciente, ICCO y Cordaid tenían programas dirigidos a la Salud.	No hay traslapo, pero en el pasado reciente tampoco un papel complementario de las contrapartes de OCFs en el seguimiento a los servicios de salud nacionales en las regiones marginalizadas.
	Apoyo sectorial a la Educación básica	Sólo actividades educativas a pequeña escala de los hermanamientos.	No hay coincidencia en prioridad.

Desarrollo económico	Contribución limitada en microfinanciamiento para principalmente cooperativas.	Gran contribución a las microfinanzas.	Complementario; cada quien su propio segmento. Complementariedad muy indirecta entre ayuda a la pequeña y mediana empresa por parte de la Embajada y ayuda al microfinanciamiento por parte de las OCFs.
	Desarrollo de cadenas rurales	Certificación y desarrollo de cadenas rurales	En el arranque reciente del programa de cadenas rurales de la Embajada sí hubo concertación pero no existe una colaboración operativa.

De los resúmenes anteriores se puede sacar las siguientes conclusiones:

1. La mayor concordancia entre el canal bilateral y las OCFs radica en el área de la prioridad dada a SDRS y género. Aunque no se coordinan activamente las actividades de las OCFs en el terreno de SDRS y los derechos de la mujer, éstas sí son complementarias al canal bilateral. La Embajada aboga por cambios en las políticas nicaragüenses y por la revocación de la prohibición del aborto terapéutico, tanto en su diálogo como en otros contactos con el gobierno; mientras las OCFs apoyan actividades dirigidas a la creación de respaldo social para dichos cambios en la sociedad. En este caso, por lo tanto, se puede argüir que las actividades se refuerzan recíprocamente: las actividades se complementan bien y las fortalezas específicas de ambos canales están siendo aprovechadas.<sup>80</sup>
2. En el terreno del fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo sólo Hivos y Oxfam Novib están activos. Las actividades del CENIDH (derechos humanos y asesoría jurídica) se acoplan bien a las actividades de la Embajada. En otros terrenos no se trata o prácticamente no se trata de complementariedad. Con el retiro gradual de Oxfam Novib, las asignaciones para el fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo están disminuyéndose. ICCO anunció que en el nuevo período de subvención quiere destinar 500,000 euros a este tema.
3. En el terreno de la ayuda ofrecida a la pequeña y mediana empresa y a las microfinanzas existe una clara división de tareas y tanto la Embajada como las OCFs atienden su propio segmento. Se lleva a cabo intercambio de información, pero no hay una colaboración activa. Esta división de tareas originada en la práctica no se aprovecha para reforzar mutuamente las actividades.
4. En la cooperación bilateral, la elaboración de programas para el desarrollo rural es una prioridad reciente. La ejecución de estos programas está en manos de fundaciones publico-privadas y privadas. De las OCFs, Hivos trabaja en el nivel regional en el sector del café, pero desde la Embajada no hay una colaboración con Hivos en este terreno. ICCO atiende un segmento completamente diferente: organizaciones pequeñas principiantes. Sí se consultó con Hivos sobre la colaboración, pero se llegó a la conclusión de que había

<sup>80</sup> Véase el capítulo 7 de IOB (2010), *Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008*, La Haya: IOB.

- demasiadas diferencias en la naturaleza y la escala de las actividades como para llegar a una colaboración operativa. Por un lado, se puede afirmar por lo tanto que existe una división de tareas y que se trabaja con contrapartes propias, pero que por el otro lado no se está llevando a cabo una colaboración activa y que las actividades de las OCFs no se acoplan a las instituciones apoyadas por la Embajada y al revés.
5. De la cooperación bilateral se destina una parte importante (el 43%) a sectores sociales. Las OCFs ya no están activas en estos terrenos y en el pasado reciente tampoco hubo colaboración.
  6. El programa de los hermanamientos del LBSNN apoyado por Hivos trabaja sobre todo en el nivel local y no hay un involucramiento directo de la Embajada en el terreno de la descentralización. La Embajada, no obstante, da mucha importancia a las actividades de los hermanamientos y opina que éstas se acoplan bien a la necesidad de trabajar desde abajo en la consecución de cambios. Con las actividades dirigidas al fortalecimiento del respaldo social en los Países Bajos para las actividades de los hermanamientos, Hivos cumple las expectativas sobre las contribuciones de las OCFs en este punto.

### Financiamiento directo de ONGs nicaragüenses por la Embajada

Otro tema que es de relevancia para la complementariedad es la división de tareas en el financiamiento destinado a organizaciones de la sociedad civil y ONGs. El punto de partido para la división del trabajo entre las OCFs es que la cooperación bilateral oficial se dirige en primer lugar a la colaboración con la administración pública, y que las OCFs juegan un papel crucial en el fortalecimiento de la sociedad civil. Esta división de tareas, sin embargo, no impide que también la Embajada ayude directamente a ONGs y otras organizaciones particulares. En muchos casos, por ejemplo en la lucha contra la corrupción o para reforzar la política sectorial, se trabaja además de con la administración pública también directamente con ONGs.<sup>81</sup> Los últimos años, el financiamiento directo ofrecido por embajadas justamente ha aumentado y de un inventario relativo a 2008 se desprende que en los países contrapartes de cooperación las embajadas están apoyando las actividades de organizaciones de la sociedad civil por un monto total de 145 millones de euros.<sup>82</sup> En la nota de políticas para el MFS2 se indica que es un propósito explícito hacer crecer en importancia y volumen el financiamiento directo.

La Tabla 6.3 ofrece un resumen de las asignaciones por canal de la ayuda holandesa total ofrecida a Nicaragua (es decir que incluye las subvenciones a otras organizaciones particulares y a instituciones semi gubernamentales).

<sup>81</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores (2009), *Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: 'Samenwerken, maatwerk, meenwaarde'*, La Haya. pág. 17.

<sup>82</sup> Véase la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores: [www.minbuza.nl/subsidies](http://www.minbuza.nl/subsidies): "Financiamiento directo mediante embajadas otorgado a organizaciones de la sociedad civil en los países receptores en 2008".

**Tabla 6.3 Canalización de la ayuda holandesa a Nicaragua, 2005-2008**  
(en millones de euros y en % de la ayuda total)<sup>c</sup>

Canal	Monto	Distribución por canal	Distribución por canal desde el Ministerio en base al presupuesto
Multilateral mediante contribuciones y aportes a fondos especiales, tales como el Fondo Global y la Iniciativa Fast Track para la educación básica	3.0 <sup>a</sup>	8.5% multilateral	2.0%
Organizaciones multilaterales, directamente mediante la Embajada (bilateral)	9.5		68.4% (toda la ayuda mediante la Embajada) <sup>b</sup>
Bilateral mediante el Gobierno Central de Nicaragua y canales privados, incluye el apoyo presupuestario	72.0	49.5% bilateral	29.5%
ONGs y fundaciones particulares, directamente mediante la Embajada (bilateral)	18.2	42.0% particular	
ONGs mediante el sistema de cofinanciamiento y subvenciones a instituciones semi gubernamentales especializadas holandesas	43.0		
<b>Total</b>	<b>145.7</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<sup>a</sup> Estimación basada en la conversión de las contribuciones holandesas conforme los presupuestos por país de las organizaciones multilaterales.

<sup>b</sup> Formalmente se comparte la administración del presupuesto del apoyo presupuestario general con el Ministerio y se maneja la *silent partnership* para la educación desde el Ministerio.

<sup>c</sup> Los resúmenes de las asignaciones por canal se difieren en cierta medida de la base de datos utilizada para la Tabla 6.1. Por esta razón, el total de la ayuda bilateral es algo mayor en este resumen.

De la Tabla se desprende que:

- La ayuda total que el Ministerio de Relaciones Exteriores asigna mediante el canal particular (ya sea a través de la Embajada o a través del MFS y otras organizaciones holandesas subvencionadas como el SNV) suma 61 millones de euros: lo que representa el 42% de la ayuda holandesa total.
- El financiamiento directo destinado por la Embajada a ONGs y otras iniciativas particulares tiene lugar por la suma de 18.2 millones de euros. El volumen del financiamiento directo ofrecido por la Embajada ha venido creciendo rápidamente a partir de 2009. En parte es debido a la suspensión del apoyo presupuestario general y en parte a que la Embajada está colaborando en mayor medida con iniciativas particulares en el terreno del desarrollo de cadenas rurales.

El financiamiento directo se efectúa en dos maneras:

1. *Financiamiento de proyectos y programas* de ONGs ejecutoras o instituciones particulares. En ello, se considera a las ONGs como un ejecutor normal de un proyecto y la relación tiene un fuerte enfoque basado en proyectos. En el terreno de SDRS y Salud, varias ONGs (internacionales y nacionales) recibieron financiamiento de esta forma. Hay, por ejemplo, un proyecto concreto para la prevención de cáncer cérvico uterino ejecutado por el Ministerio Nicaragüense de Salud y una ONG. Otro proyecto concierne el mercadeo social del condón, este proyecto es ejecutado por una ONG especializada estadounidense.<sup>83</sup> En el terreno del desarrollo económico (la pequeña y mediana empresa y el desarrollo de cadenas rurales) se financian las actividades de fundaciones particulares nacionales. Un ejemplo es el financiamiento de un programa de asistencia técnica para la pequeña y mediana empresa ejecutado por un instituto de empresarios, el Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE). La Embajada además financia un proyecto dirigido al ecoturismo de la fundación para programas sociales de uno de los grupos empresariales más grandes de Nicaragua: la Fundación Pellas.
2. *Participación en fondos de donantes múltiples destinados a ONGs* en torno a temas específicos. Se trata de un presupuesto común de donantes destinado a programas. En diferentes convocatorias de otorgamiento de subvención, las ONGs pueden presentar propuestas de proyecto. Para la administración y el control, se asigna a un *lead donor* (donante líder). La Embajada participa en dos fondos.

| 100 |

a) *El fondo común para el apoyo a la sociedad civil*. Su objetivo es contribuir a una administración pública de mejor calidad y democrática.<sup>84</sup> Se trata sobre todo de fomentar la participación de los ciudadanos en la administración local y más control social sobre las políticas públicas. El presupuesto del fondo destinado a la primera fase (2006-2008) era de 4.5 millones de USD, de los que los Países Bajos contribuyeron el 7.5%. En el caso del Fondo común para la Gobernabilidad se aprobaron en tres convocatorias anuales alrededor de 70 proyectos.<sup>85</sup> A finales de 2009, la cuarta convocatoria se encontró en ejecución. La secretaría ejecutiva se adjudicó por licitación a un consorcio de ONGs de Europa Occidental, bajo la dirección de Oxfam GB, en el que Oxfam Novib también participó. Oxfam Novib aportó además financieramente con fondos del sistema de cofinanciamiento.

b) *El fondo de donantes múltiples para la equidad y los derechos sexuales y reproductivos*. La ayuda va dirigida a proyectos, pero también es para fomentar la colaboración mutua, dar un seguimiento crítico a las políticas públicas y para hacer investigaciones. La Embajada puso

<sup>83</sup> Se trata de PSI/PASMO: Population Services International y Pan American Social Marketing Organization.

<sup>84</sup> El objetivo oficial es 'contribuir a la construcción de la gobernabilidad democrática, mejorando los resultados del diálogo Estado Sociedad, a partir del fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil para articular, proponer e impulsar iniciativas que incidan en la gestión pública y la agenda nacional, tanto a nivel local como nacional'. Citado de: Embajada Real de Dinamarca (2006), *Documento de Base Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua*, Managua: Embajada Real de Dinamarca.

<sup>85</sup> Esto incluye una pequeña convocatoria adicional (tres proyectos), cuya intención es dar una reacción rápida a la situación política surgida desde 2008. Esta convocatoria adicional no está incluida en la administración del fondo. La ejecución recibió mucha resistencia por parte del Gobierno nicaragüense, que en 2008 acusó a Oxfam GB y algunas de las organizaciones financiadas de oponerse al Presidente Ortega. Los donantes defendieron, en declaraciones públicas, a las organizaciones acusadas.

a la disposición más de 650,000 euros para el período 2006-2009. Según una revisión de medio término del fondo de donantes múltiples para SDSR, entre 2006 y mayo de 2008 se aprobaron 60 proyectos en total por un monto de 3.8 millones de USD; el 14% de los proyectos estaba dirigido al aborto terapéutico: el resto a otros terrenos de SDSR.<sup>86</sup> Inicialmente la administración se asignó a una ONG sueca y a partir de 2009 a Hivos.

La primera evaluación externa para el fondo de gobernabilidad, realizada a mediados de 2009, abarcó una veintena de proyectos seleccionados de la primera y segunda convocatoria.<sup>87</sup> Las actividades se limitaron en prácticamente todos los casos a capacitaciones y educación a habitantes de barrios, jóvenes o miembros de la comunidad. En cuanto a su contribución en tener voz y voto y participar en la toma de decisiones local, la evaluación no es muy positiva. Muchas actividades se organizaron sólo una vez y fueron de corta duración y por eso es difícil suponer que surtan efecto en un plazo más largo. Según la evaluación, algunos proyectos sí sentaron una buena base para actividades de continuación. Uno de los puntos de crítica más importantes de la evaluación fue la falta de coherencia y coordinación en las actividades financiadas por el fondo; además su vínculo con iniciativas que ya existían no quedó claro.<sup>88</sup> Por lo tanto, se adaptó el nuevo diseño del fondo. Ahora con los fondos disponibles se busca nuevamente colaborar en mayor medida con ONGs intermediarias más grandes, entre ellas contrapartes de las OCFs.

| 101 |

La evaluación de medio término del fondo de SDSR mencionó además la gran dispersión (temática y geográfica) de los proyectos, lo que minó la eficiencia y la eficacia. Hubo también observaciones críticas con respecto a la corta duración de los proyectos (6 a 12 meses) y la falta de un enfoque integral para abordar la violencia contra la mujer. Los intentos de fomentar mediante este fondo el diálogo entre la administración pública y las organizaciones de la sociedad civil sólo se lograron de forma limitada. La colaboración mutua entre organizaciones tan divergentes resultó ser dificultosa y fue imposible llegar a una propuesta común en cuanto a SDSR.

Una comparación entre el financiamiento directo por la Embajada y el papel de las OCFs da los siguientes hallazgos:

El financiamiento directo de la Embajada a programas de ONGs difiere del financiamiento ofrecido por las OCFs en varios aspectos:

- a. En el financiamiento directo se trata de instituciones especializadas más grandes que disponen de pericia específica: el mercadeo del condón, las experiencias gerenciales agrupadas en el instituto de empresarios, o el grupo empresarial con que se colabora en programas dirigidos a la pequeña y mediana empresa o en el desarrollo turístico, etcétera. Las contrapartes de las OCFs generalmente sí se han especializado pero tienen un paquete amplio de actividades y con claros objetivos sociales y políticos.

<sup>86</sup> Grupo de donantes del Fondo para la Equidad y los Derechos Sexuales y Reproductivos (2008), *Revisión de Medio Término del Período Piloto del FED, 2006-Abril 2008*. Informe Final, Volumen I Documento principal. Clarity ApS: 8 de junio 2008.

<sup>87</sup> Castillo, H. y Pineda, C. (2009), *Fondo Común, Evaluación Técnica*, Managua. Se basó la selección de los proyectos en la duración de las actividades: de más de un año y de menos de un año.

<sup>88</sup> Por otro lado, la evaluación omitió ubicar los proyectos individuales en el contexto local o temático.

- b. El financiamiento directo se destina a la ejecución de un programa concreto, mientras que el financiamiento ofrecido por las OCFs generalmente abarca un apoyo programático más amplio durante un período más largo.
- c. El presupuesto de las actividades que se financian con el financiamiento directo es varias veces mayor al financiamiento de las OCFs por organización contraparte.
- d. La toma de decisiones para el financiamiento directo por parte de la Embajada se hace en el marco del apoyo sectorial y la toma de decisiones acerca del financiamiento de las OCFs no se vincula a ello.

En el caso del financiamiento directo mediante los fondos de donantes múltiples, las siguientes observaciones son de importancia:

- a. Entre los receptores de ambos fondos de donantes múltiples se encuentran también algunas organizaciones contrapartes de las OCFs, pero se trata sobre todo de organizaciones locales que no son apoyadas (directamente) por las contrapartes de las OCFs. Ambos fondos ofrecen financiamiento para proyectos concretos que en cuanto a actividades y financiamiento están delimitados con precisión, mientras que las OCFs se dedican frecuentemente al financiamiento institucional o programático.
- b. En vista de la crítica expresada sobre la forma de trabajo de los fondos, actualmente existe nuevamente la tendencia de canalizar un mayor monto de fondos mediante las ONGs más grandes o dar un mayor papel a estas ONGs en el acompañamiento de las organizaciones locales a financiar. Desde esta perspectiva es probable que se colabore en mayor medida con organizaciones contrapartes de las OCFs.
- c. Las OCFs holandesas están involucradas en ambos fondos como ejecutor y administrador. En estos casos, por lo tanto, son el ejecutor de un programa bilateral. Cómo este papel se relaciona con su papel de organización de cofinanciamiento y financiador de programas en los mismos terrenos se verá en la práctica.

| 102 |

Dado las grandes diferencias en los objetivos y el tipo de programas es difícil, si no imposible, comparar la eficacia del financiamiento directo con el de las OCFs. En el caso del financiamiento de la Embajada ofrecido al INDE, la valoración de la evaluación es positiva y existe mucho aprecio por la capacidad técnica de esta institución nicaragüense. Las experiencias con el financiamiento directo mediante los fondos de donantes múltiples son, como ya se mencionó, bastante mixtas. El acompañamiento de las organizaciones financiadas fue dificultoso y demasiado reducido y hace falta coherencia entre las actividades financiadas y las que ya existían. En el futuro cercano se verá si las mejoras anunciadas se materializarán. No se puede dar una valoración sobre la eficacia de programas llevados a cabo por fundaciones privadas y público-privadas, ya que estos programas se iniciaron recientemente.

### La concertación entre la Embajada y las OCFs

Tanto la Embajada como las OCFs dedican mucha atención a la concertación periódica y el intercambio de información. Se organiza un encuentro anual entre la Embajada y las organizaciones particulares, entre ellas las OCFs. Hivos lleva la presidencia de esta concertación anual. En estos encuentros participan los representantes de las oficinas regionales, y en el caso de Oxfam Novib y Cordaid vienen los representantes de los Países

Bajos. La Embajada y las organizaciones particulares se informan mutuamente sobre las labores y los planes y además discuten las posibilidades de colaboración. Se formaron tres grupos de trabajo temáticos, pero éstos casi no han funcionado. Las organizaciones contrapartes no participan en la concertación entre la Embajada y las OCFs. Los últimos años, el Embajador visitó con gran regularidad las OCFs y el Ministerio de Relaciones Exteriores organizó varios encuentros en los Países Bajos para la concertación entre el Embajador, la Dirección del Hemisferio Occidental y las OCFs (y otras organizaciones particulares).

Las OCFs juegan un papel reducido en el debate sobre la cooperación al desarrollo holandesa con Nicaragua y apenas jugaron un papel o solamente un papel reducido en los planes estratégicos multianuales de la Embajada o en la formulación de las políticas por sector. Según la Embajada, las OCFs no están lo suficiente equipadas para desempeñar, con conocimiento específico sobre los países de cooperación, un papel más activo en las discusiones sobre las políticas holandesas. Una posible explicación para ello podría ser que las OCFs están más enfocadas en políticas temáticas. Por otro lado, la Embajada no se esforzó suficientemente en utilizar el conocimiento y las experiencias de las organizaciones contrapartes de las OCFs en la formulación de sus políticas. Una buena articulación sí hubo entre la Embajada y el LBSNN cuando, después de las elecciones municipales de 2008, era difícil determinar un posicionamiento sobre la continuación de la cooperación con municipios nicaragüenses donde el alcalde no había sido elegido de manera transparente.

### 6.3 Conclusiones

En líneas principales, las OCFs cumplen con el cometido más importante establecido en el marco político del sistema de cofinanciamiento. Las actividades que se están emprendiendo corresponden con los objetivos más importantes y las áreas de trabajo mencionadas en el marco político. En el terreno del fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo es posible presentar ejemplos de eficacia, pero no existe un sinopsis sistemático de la eficacia. Con los programas económicos se atiende a la población de bajos recursos y los hallazgos señalados en los estudios de caso son positivos sobre los efectos de las actividades.

En Nicaragua existen diferentes formas de complementariedad. Tanto en el caso de la Embajada como de las OCFs se trata de mucha voluntad política para concertar e intercambiar información, lo que ha tenido lugar con regularidad. En el terreno de SDR y género se trata de complementariedad con el canal bilateral, porque los dos canales hacen lo en que son considerados idóneos y los efectos de los esfuerzos emprendidos por ambas partes se refuerzan recíprocamente. En otros terrenos sí existe intercambio de información y articulación pero no colaboración operativa. Dado que en los marcos políticos no se presenta una interpretación unívoca del concepto de complementariedad, no es posible emitir un juicio preciso basado en los marcos políticos sobre la medida en que las OCFs cumplen las expectativas.

Existen por lo menos tres razones sobre el por qué las buenas relaciones entre la Embajada y las OCFs no hayan llevado a un mayor nivel de colaboración operativa.

- a. La toma de decisiones sobre las actividades tanto en el caso de la cooperación bilateral como de las OCFs se hace independientemente la una de la otra y depende fuertemente de los marcos políticos y financieros establecidos en las respectivas sedes principales. Las OCFs dependen fuertemente del espacio y las posibilidades que la subvención otorgada por el Ministerio les ofrece.
- b. El contenido del concepto de complementariedad no era unívoco y hasta hace poco no se evaluaba a las OCFs en base a este criterio, porque se hacía referencia a la relativa autonomía de las OCFs.
- c. La escala y la naturaleza de las actividades de ambos canales difieren mucho. Ejemplos son las actividades en el sector maderero al que la Embajada aporta 3 millones de euros a un programa de gran dimensión frente a la contribución de ICCO a una iniciativa local de 60,000 euros.

El fomento de la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil generalmente es considerado como un área de trabajo específico de las OCFs. Se constata que las actividades de las OCFs en su conjunto en el terreno del fortalecimiento de la sociedad civil y el cabildeo han venido disminuyéndose fuertemente. En parte es debido al retiro gradual de Oxfam Novib y en parte porque ICCO apoya pocas actividades en este terreno. Mientras que la Embajada da mucha importancia al ofrecimiento de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que dan una contribución importante al fomento de la gobernabilidad, las OCFs ya solamente de forma reducida están activas en este terreno. La Embajada participa activamente en la creación de mecanismos de financiamiento a nivel nacional para ello mediante los fondos de donantes múltiples, pero el arranque de estas iniciativas no se ha sido sin dificultades.

| 104 |

Con la suspensión del apoyo presupuestario general y la colaboración más dificultosa con el gobierno central en el terreno de la gobernabilidad, el volumen del financiamiento de ONGs ofrecido por la Embajada ha aumentado. Desde 2009, la Embajada asigna más recursos a ONGs y otros canales particulares que las asignaciones totales realizadas por las OCFs. En Nicaragua, la división tradicional de tareas, en que la cooperación bilateral oficial se dirige a la administración pública y las OCFs a las organizaciones no gubernamentales, se volvió menos marcada durante los últimos años. Entre la Embajada y las OCFs no existe una división explícita del trabajo en cuanto al financiamiento de ONGs y organizaciones de la sociedad civil nicaragüenses.





## Anexo 1 Sobre la IOB

### Objetivos

La Inspección para la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB por sus siglas en holandés) tiene como objetivo contribuir al conocimiento sobre la ejecución y los efectos de la política exterior de los Países Bajos. La IOB cubre la necesidad de una evaluación independiente de la política y la implementación con respecto a todos los terrenos relativos a las políticas que forman parte del grupo homogéneo de gastos realizados en el exterior (HGIS, Grupo homogéneo de Cooperación Internacional). Asimismo, la IOB ofrece asesoría en cuanto a la programación y ejecución de evaluaciones que se realizan bajo la responsabilidad de direcciones de elaboración de políticas y de embajadas.

Las evaluaciones hacen posible que los ministros rinden cuentas ante el parlamento sobre la política implementada y la asignación de los recursos. En la ejecución de las evaluaciones, además de a la rendición de cuentas, también se dedica atención al aprendizaje. Por ello, se aspira a la incorporación de los resultados de las investigaciones de evaluación en el ciclo de formulación de políticas del Ministerio holandés de Relaciones Exteriores. Los informes que emanan de las investigaciones se usan como retroalimentación dirigida para mejorar tanto las intenciones relativas a las políticas como la implementación. Equipados con conocimiento sobre los resultados de la política implementada, los hacedores de políticas están capaces de preparar mejor y más dirigidamente las intervenciones nuevas.

| 107 |

### Abordaje y metodología

La IOB cuenta con un equipo de investigadores con mucha experiencia y un presupuesto propio. Para la realización de las evaluaciones, la IOB busca los servicios de expertos externos con conocimiento especializado sobre el tema bajo evaluación. En función del control interno de la calidad, la IOB organiza para cada evaluación un grupo de referencia en el que también participan, aparte de los expertos externos, personas interesadas del ministerio.

### Programación

La programación de las evaluaciones de la IOB forma parte del listado de evaluaciones proyectadas que están incluidas, agrupadas según las cláusulas establecidas en la política formulada, en la Memoria Explicativa del Presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores.

### Una organización en desarrollo

Desde la constitución de la IOB en 1977 hubo grandes cambios en el abordaje, las áreas de atención y las responsabilidades. En los primeros años, las actividades de la IOB se enmarcaban en evaluaciones por separado de proyectos para el Ministro de Cooperación al Desarrollo. A partir de alrededor de 1985, las investigaciones se volvían más amplias y abarcaban sectores, temas o países. Además, se presentaban los informes de la IOB al parlamento y, por lo tanto, se volvían de acceso público. En 1996, se realizó una

recalibración de la política exterior y se reorganizó el Ministerio de Relaciones Exteriores. Durante esta recalibración, en lo que se cambió el nombre de la Inspección de IOV (Inspección de la Cooperación al Desarrollo sobre el terreno) a IOB, se amplió el área de trabajo a toda la política exterior de la administración pública holandesa. Asimismo, a partir de los años noventa se está colaborando con servicios de evaluación de otros países, entre otras en forma de realización de evaluaciones conjuntas. Finalmente, la IOB persigue ampliarse también en el terreno metodológico. En ello, se pone mayor énfasis en la aplicación de métodos estadísticos en las evaluaciones de impacto. A partir de 2007, la IOB también emprende radiografías relativas a las políticas como forma de evaluación.

## Anexo 2 Términos de Referencia

Los TdR para los estudios sobre el Sistema de Cofinanciamiento (MFS) fueron establecidos en diferentes etapas en documentos y TdRs.

### 1. TdR generales para el estudio a nivel de país

Un primer diseño general está incluido en los TdR generales para el estudio a nivel del país: en ello, con relación al componente de las OCFs (Organización holandesa de Cofinanciamiento) se menciona:

#### *a. Este estudio parcial abarcará tres temas:*

Un análisis general de las actividades subvencionadas por el gobierno holandés desarrolladas por organizaciones particulares.

La evaluación examinará las actividades realizadas en Nicaragua por las OCFs holandesas y otras organizaciones sin fines de lucro y analizará cómo estas actividades se ubican en el contexto más amplio de la relación gobierno, donantes y otras ONGs. Preguntas específicas conciernen el valor agregado de las contribuciones holandesas, la colaboración mutua y la complementariedad con el canal bilateral.

#### *b. Las contribuciones al desarrollo rural y productivo.*

Las actividades más importantes en este terreno abarcan las microfinanzas y el apoyo a productores para mejorar su producción agraria y la comercialización. El propósito es evaluar el impacto de las actividades de producción y certificación rurales en el nivel de la población. En ello, se evaluará si las ventajas esperadas en el nivel de la población (receptores de crédito, socios de una cooperativa, entre otros) efectivamente se presentan. Se lo hará comparando algunos indicadores relacionados a los ingresos y egresos de dicho grupo con los de un grupo de control. La ejecución de este estudio dependerá de la coordinación con las organizaciones involucradas y de los resultados de un pre-estudio que se llevará a cabo en abril/mayo.

#### *c. Descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales y de la sociedad civil.*

Este estudio en parte puede trabajar sobre los informes parciales de la evaluación que la IOB ejecutó sobre la Cooperación Internacional Municipal/VNG Internacional (2004), un estudio de evaluación anterior sobre la sociedad civil en Nicaragua<sup>89</sup> y otros estudios. Para este estudio parcial primero se hará, en los meses de mayo y junio, una investigación preparativa, después de lo que se podrá llevar a cabo la toma de decisión definitiva referente a esta investigación y se elaborará un TdR específico para este estudio parcial.

<sup>89</sup> Por ejemplo: Biekart, K. & Morales Gamboa, A. (2001), *The contribution of the Dutch Co-financing Agencies to Civil Society Building in Nicaragua*. Synthesis report.

## 2. Documento sobre la estructura de la evaluación del MFS en Nicaragua

En julio de 2009, en base a los pre-estudios, se elaboró un primer documento general sobre la estructura del estudio total.

A continuación se presenta un resumen breve.

### *Abordaje*

En el caso de esta evaluación, el énfasis cae en el contexto del país como punto de partida para hacer una evaluación temática de las políticas implementadas. Las características del país forman el marco de referencia para la valoración de la política temática. Al limitar la evaluación a un solo país, en la evaluación se puede dar una atención más sistemática a las características específicas del contexto relativo a este país que influyen en la ejecución de las actividades. Además, de esta forma se puede analizar cuáles fueron los resultados de las selecciones que hicieron las OCFs con respecto a prioridades, asignaciones y organizaciones contrapartes dentro del contexto nicaragüense y cómo éstas se relacionan con el canal bilateral.

En la estructura de la evaluación del país se tendrá que tomar en cuenta los desarrollos que se presentaron en las OCFs a partir del 2000, en los que el enfoque inicial en políticas relativas al país de cooperación se cambió en un abordaje basado en prioridades temáticas. El nivel en que se explicita las políticas relativas al país difiere, pero en general es reducido. Bajo la influencia del nuevo marco político del MFS, sin embargo, recientemente se hacen más esfuerzos para explicitar las políticas y prioridades por país contraparte.

| 110 |

Asimismo es de importancia que en general las OCFs seleccionan independientemente la una de la otra sus países de cooperación y para cada país deciden sobre la distribución de recursos por temas, contrapartes, concentraciones geográficas, etc.<sup>90</sup> Por esta razón, realmente no se puede hablar de un programa de OCF como un paquete de actividades coherente y articulado.

### *Preguntas de la evaluación*

La estructura y las preguntas de la evaluación forman parte de los Términos de Referencia generales elaborados para el estudio relativo al país.<sup>91</sup> Para esta evaluación, los objetivos y criterios de subvención estipulados en los marcos políticos de subvención del MFS constituyen la referencia más importante.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Existen acuerdos de que no se tomará contacto con las contrapartes de las otras OCFs sin consulta previa y en varios casos se hacen acuerdos sobre la coordinación.

<sup>91</sup> Véase : IOB (2010) *Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008*. La Haya: IOB. Anexo 2.

<sup>92</sup> Se trata sobre todo de las dos convocatorias de subvención 2003-2006 y 2007-2010. Aunque en los marcos políticos consecutivos se hicieron ajustes y cambios, los objetivos y las estrategias no cambiaron.

La *pregunta central* de la evaluación es:

¿En qué manera las OCFs en Nicaragua dieron contenido individual o coordinadamente a los objetivos y el cometido mencionados en los marcos políticos de subvención que estaban vigentes en el período de evaluación?

Se trata de examinar en qué medida las OCFs cumplen las suposiciones sobre el valor agregado de este canal (llegar a la población pobre, el valor agregado en los terrenos del fortalecimiento de la sociedad civil y la incidencia política, la innovación y el fortalecimiento del respaldo social en la sociedad holandesa para la cooperación al desarrollo).

Esta pregunta general fue dividida en las siguientes preguntas específicas:

1. ¿Cómo las OCFs diseñaron a sus actividades en Nicaragua?
2. ¿Qué selecciones hicieron (organizaciones contrapartes, temas y distribución de los recursos), cuáles fueron los argumentos para ello, y cómo se acoplan a los problemas y necesidades existentes en Nicaragua?
3. ¿Qué valoración se puede dar a la forma de trabajo aplicada viéndolo desde los criterios de calidad estipulados en el marco político (complementariedad con el canal bilateral, innovación, asociatividad y fortalecimiento del respaldo social en los Países Bajos para con la cooperación al desarrollo)?
4. ¿Cuál es la eficacia de las actividades realizadas por las OCFs en sus temas prioritarios escogidos?

| 111 |

#### *Estructura y delimitación*

Para esta evaluación se hará un estudio de escritorio para el inventario de los desarrollos más importantes en políticas, asignaciones y selección de contrapartes de las OCFs con respecto a Nicaragua. Además se analizaron los siguientes temas políticos:

- a. Fortalecimiento de la sociedad civil, con énfasis en género y derechos humanos.
- b. Desarrollo económico sostenible en torno a dos subtemas: microfinanzas y la ayuda ofrecida a cooperativas cafetaleras.
- c. Fortalecimiento del respaldo social: el financiamiento de las actividades de los hermanamientos entre municipios holandeses y municipios nicaragüenses.

De todas las investigaciones realizadas están disponibles sus respectivos informes de investigación, que están publicados en el sitio web del Ministerio holandés de Relaciones Exteriores ([www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)).

El período de investigación es de 2005 al 2008, pero en lo posible la información fue actualizada con respecto a 2009. A veces el período de ejecución de un programa resultó variarse un poco del período de evaluación mencionado y por este motivo también se incluyeron actividades anteriores a 2005.

La evaluación abarca las actividades de las cuatro OCFs más grandes: ICCO, Oxfam Novib, Cordaid e Hivos.<sup>93</sup> La evaluación cubre los tres terrenos de trabajo más importantes de las OCFs.

### 3. TdR para los estudios parciales

Para cada uno de los estudios parciales se elaboraron sus TdR correspondientes. Estos están redactados en español. El texto está incluido en los informes parciales sobre Nicaragua en el sitio web de la IOB: [www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)

<sup>93</sup> Ya que Plan no clasificó en el marco del MFS 2007-2010, las actividades de esta organización no fueron incluidos en este estudio.

## Anexo 3 Estudios parciales

### Fortalecimiento de la sociedad civil y género

Biekart K. (2010), *De bijdragen aan maatschappijopbouw door Hivos, ICCO, Oxfam Novib en Cordaid*, La Haya: Institute of Social Studies.

Wallace Salinas, G. (2009), *Análisis del contexto de la sociedad civil en Nicaragua. Estudio sobre las agencias holandesas y sus políticas de Fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua (2000-2009)*, La Haya: IOB.

Wilson, G. (2009), *El aporte de la cooperación holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008. Informe síntesis de estudios enfocados en género*, La Haya: IOB.

### Microfinanzas

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (2009), *Evaluación del apoyo neerlandés al sector de microfinanzas en Nicaragua*, San José: CDR.

### Impacto de la ayuda ofrecida a cooperativa cafetalera

Ruben, R. (2010), *De impact van fair trade koffie in Nicaragua*, Nimega: CIDIN.

Ruben, R. y G. Zuniga, G. (2010), *Comparative impact assessment of coffee standards in Northern Nicaragua: The role of HIVOS support to PRODECOOP*, Nimega: CIDIN.

### Fortalecimiento del respaldo social para la cooperación al desarrollo

Ewijk, E. van y Lindert, P. van (2010), *Draagvlakversterking in Nederland en gemeentelijke ontwikkeling in Nicaragua: de bijdragen van de stedenbanden en het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua*, Utrecht: Universidad de Utrecht.



## Anexo 4 Fuentes y literatura consultadas

Banco Mundial (2008a), *Nicaragua: Poverty assessment*; volume 1: Main report, no. 39736-NI, Washington: Banco Mundial.

Beuningen, C. van y Knorringa, P. (2009), *Inclusive Improvement: Standards and Smallholders*, La Haya: ISS/Hivos.

Biekart, K. & Morales Gamboa, A. (2001), *The contribution of the Dutch Co-financing Agencies to Civil Society Building in Nicaragua*, Ede: Stuurgroep Evaluatie MFO's.

Biekart, K. y Morales Gamboa, A. (2001), *The Contribution of the Dutch Co-financing Agencies to Civil Society Building in Nicaragua – Synthesis report*, Amsterdam/San José: Transnational Institute/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Borchgrevink, A. (2006), *A study of the Civil Society in Nicaragua – A Report*, por encargo de NORAD, Oslo: NUPI, Norwegian Institute of International Affairs (Paper No. 699-2006).

Castillo, H. y Pineda, C. (2009), *Fondo Común, Evaluación Técnica*, Managua.

| 115 |

Consejo Científico para las Políticas Gubernamentales (2010) *Minder pretentie, meer ambitie, ontwikkelingshulp die verschil maakt*, La Haya: WRR.

Cornelissen, W. et al. (2008), *Evaluatie van het beoordelingstraject MFS 2007-2010*, Róterdam: SEOR y Samora Consultancy.

Cruz, C. (2005), *Political Culture and Institutional Development in Costa Rica and Nicaragua, World Making in the Tropics*, Nueva York: Cambridge University Press.

Cuadra, E. y Jiménez, J. (2009), *El movimiento de mujeres y el ejercicio de sus derechos en Nicaragua*. Documento de trabajo, Proyecto Hivos-ISS.

Elbers, W. (2005), *Het draagvlak voor de Nijmeegse stedenbanden, Een verslag van het onderzoek naar het draagvlak van de stedenbanden Nijmegen-Pskov en Nijmegen-Masaya onder de Nijmeegse bevolking*, Nijmegen: CIDIN.

Embajada Real de Dinamarca (2006), *Documento de Base Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua*, Managua: Embajada Real de Dinamarca.

Ewijk, E. van y Baud, I. (2009), Partnerships between Dutch municipalities and municipalities in countries of migration to the Netherlands; knowledge exchange and mutuality, en: *Habitat International*, año 33, No. 2.

Ewijk, E. van y Lindert, P. van (2010), *Draagvlakversterking in Nederland en gemeentelijke ontwikkeling in Nicaragua: de bijdragen van de stedenbanden en het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua*, La Haya: IOB.

Grigsby, A. y Pérez, F. (2009), *Liberalización Comercial y Agricultura en Nicaragua*, Managua: Nitlapan.

Grupo de donantes del Fondo para la Equidad y los Derechos Sexuales y Reproductivos (2008), *Revisión de Medio Término del Período Piloto del FED, 2006-Abril 2008*. Informe Final, Volumen I Documento principal. Clarity ApS: 8 de junio de 2008.

Grupo de donantes del Fondo para la Equidad y los Derechos Sexuales y Reproductivos (2008), *Revisión de Medio Término del Período Piloto del FED, 2006-Abril 2008*. Informe Final, Volumen I Documento principal. Clarity ApS: 8 de junio de 2008.

Guzmán, L. y Pinto, A. (2008), *Democracia y partidos en Nicaragua*, Managua: NIMD.

IOB (2009), *Maatgesneden monitoring, het verhaal achter de cijfers*, La Haya: IOB.

[ 116 ] IOB (2010), *Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008*, La Haya: IOB.

Koch, D.J. (2009), *Aid from International NGO's. Blind spots on the aid allocation map*, Londres/Nueva York: Routledge Studies in Development Economics.

LBSNN (2010), *Jaarverslag 2008 Programma Caminando Juntos 2007-2010; evaluatie stedenbanden Nederland-Nicaragua*, Utrecht: LBSNN.

Lindert, P. van (2009), Transnational linking of local governments: the consolidation of the Utrecht-León municipal partnership, en: *Habitat International*, año 33, No. 2.

Méndez, D. y Jenkins, M. (2007), *CENIDH, Informe Final Evaluación Institucional 2001-2007 con el apoyo de Hivos y Novib*, Managua: CENIDH.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2006), *Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010*, La Haya.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2009), *Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, maatwerk, meerwaarde*, 14 de abril de 2009, La Haya.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark/DANIDA (2008), *Synergies between bilateral and multilateral activities*, Copenhagen: DANIDA.

Moncada, M. y Förch, M. (2008), *Evaluación externa Centro Alexander von Humboldt, período 2002-2006*, Managua.

Montoya et al. (2004), *Componente cualitativo del estudio de impacto del proyecto 'somos diferentes, somos iguales'*, Managua: Fundación Puntos de Encuentro.

Nugteren, M. et al. (2010), *Microfinance, Joint Evaluation of the Contribution of CFAs to the Microfinance 2003-2007*, La Haya: Partos.

Núñez, O. (2009), *La revolución rojinegra*, Managua: FNT, CARUNA y CIPRES.

Ruben, R. y Zuniga, G. (2010), *How Standards Compete: Comparative impact of coffee certification in Northern Nicaragua*, CIDIN/Universidad Radboud de Nijmegen.

Sistema de registro de ONGs del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua (2009), [en línea]. <http://app.cancilleria.gov.ni/sysong/ong/controlongs.aspx> [Consulta el 25 de mayo de 2009].

Sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos [www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl) / subsidies: "Financiamiento directo ofrecido a través de embajadas a organizaciones de la sociedad civil en los países receptores 2008".

Solidaridad (2010), *Jaarverslag 2009*, Utrecht: Solidaridad.

| 117 |

Solórzano et al. (2008), *Propiciando cambios personal y social alrededor del género, sexualidad y VIH, Evaluación de impacto de la estrategia de comunicación de Puntos de Encuentro de Nicaragua*, Washington DC: Horizons.

Universidad de Utrecht y Universidad de Amsterdam (2010), *Towards improved local governance through strengthened local government - Evaluation of the LOGO South Programme, 2007-2010*. Informe por encargo de VNG International.

Wallace Salinas, G. (2009), *Análisis del contexto de la sociedad civil en Nicaragua. Estudio sobre las agencias holandesas y sus políticas de fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua (2000-2009)*, La Haya: IOB.

Wilson, G. (2009), *El aporte de la cooperación holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008, Informe síntesis de estudios de caso enfocados en género*, La Haya: IOB.

## Evaluaciones de la Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB) publicadas entre 2005-2010

Evaluaciones publicadas antes del 2005 se puede encontrar en la página web de la IOB: [www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)

| 118 |

- |     |      |  |     |      |   |
|-----|------|--|-----|------|---|
| 299 | 2005 | <p><b>Een uitgebreid Europebeleid</b><br/>Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003<br/><i>isbn 90-5328-347-1</i></p> | 306 | 2007 | <p><b>Chatting and Playing Chess with Policymakers</b><br/>Influencing policy via the Dutch Co-Financing Programme<br/><i>isbn 978-90-5328-355-4</i></p>  |
| 300 | 2005 | <p><b>Aid for Trade?</b><br/>An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance<br/><i>isbn 90-5328-349-8</i></p>   | 307 | 2008 | <p><b>Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006</b><br/><i>isbn 978-90-5328-358-5</i></p>   |
| 301 | 2006 | <p><b>Van Projecthulp naar Sectorsteun</b><br/>Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005<br/><i>isbn 90-5328-351-x</i></p>   | 308 | 2008 | <p><b>Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006</b><br/>Evaluatie van de bilaterale samenwerking<br/><i>isbn 978-90-5328-359-5</i></p>   |
| 301 | 2006 | <p><b>From Project Aid towards Sector Support</b><br/>An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005<br/><i>isbn 90-5146-000-7</i></p>                             | 308 | 2008 | <p><b>Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006</b><br/>Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)<br/><i>isbn 978-90-5328-359-5</i></p>  |
| 302 | 2006 | <p><b>Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen</b><br/><i>isbn 90-5328-350-1</i></p>   | 309 | 2008 | <p><b>Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma</b><br/>Een evaluatie van steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten</p>  |
| 303 | 2006 | <p><b>Dutch Humanitarian Assistance An Evaluation</b><br/><i>isbn 90-5328-352-8</i></p>  | 309 | 2008 | <p><b>The Netherlands Trade Union Co-Financing Programme</b><br/>An evaluation of support for trade unions and trade union and labour rights (Summary)<br/><i>isbn 978-90-5328-357-8</i></p>                    |
| 304 | 2007 | <p><b>Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005</b><br/><i>isbn 978-90-5328-353-0</i></p>  | 309 | 2008 | <p><b>El Programa de Cofinanciamiento Sindical</b><br/>Una evaluación del apoyo orientado al fortalecimiento de sindicatos y de derechos sindicales y laborales (Resumen)<br/><i>isbn 978-90-5328-357-8</i></p> |
| 304 | 2007 | <p><b>Evaluation of the Netherlands' Research Policy 1992-2005 (Summary)</b><br/><i>isbn 978-90-5328-353-0</i></p>   |     |      |   |
| 305 | 2007 | <p><b>Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006</b><br/><i>isbn 978-90-5328-354-7</i></p>   |     |      |   |

- 310 2008 Clean and sustainable?**  
An evaluation of the contribution of the Clean Development Mechanism to sustainable development in host countries  
*isbn 978-90-5328-356-1*
- 311 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Uganda**  
*isbn 978-90-5328-361-5*
- 312 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Zambia**  
*isbn 978-90-5328-360-8*
- 313 2008 Xplore-programma**  
*isbn 978-90-5328-362-2*
- 314 2008 Primus inter pares**  
Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004  
*isbn 978-90-5328-364-6*
- 315 2008 Impact Evaluation: Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen**  
*isbn 978-90-5328-364-6*
- 316 2008 Be our guests**  
Beleidsdoorlichting Nederland als gastland van internationale organisaties en Samenvatting  
*isbn 978-90-5328-370-7*
- 316 2008 Be our guests**  
Policy review on hosting international organisations in the Netherlands and Summary  
*isbn 978-90-5328-371-4*
- 316 2008 Be our guests**  
Examen de la politique menée par les Pays-Bas en tant qu'État hôte des organisations internationales (Sommaire)  
*isbn 978-90-5328-372-1*
- 317 2008 Sectorsteun in milieu en water**  
*isbn 978-90-5328-369-1*
- 318 2008 Samenwerking met Clingendael**  
Evaluatie van de subsidieovereenkomst tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en Instituut Clingendael  
*isbn 978-90-5328-365-7*
- 319 2008 Meer dan een dak**  
Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding  
*isbn 978-90-5328-365-3*
- 320 2008 Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005**  
*isbn 978-90-5328-374-8*
- 321 2009 Maatgesneden Monotoring 'Het verhaal achter de cijfers'**  
Beperkte beleidsdoorlichting Medefinancieringsstelsel 2007-2010  
*isbn 978-90-5328-374-5*
- 322 2009 Draagvlakonderzoek**  
Evalueerbaarheid en resultaten  
*isbn 978-90-5328-375-2*
- 323 2009 Preparing the ground for a safer world**  
Evaluation of the Dutch efforts to control landmines and explosive remnants of war 1996-2006  
*isbn 978-90-5328-377-6*
- 324 2009 Investing in infrastructure**  
Evaluation of the LDC Infrastructure Fund  
*isbn 978-90-5328-378-3*
- 325 2009 Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid**  
*isbn 978-90-5328-379-0*
- 326 2009 Evaluatie van de Atlantische Commissie 2006-2009**  
*isbn 978-90-5328-380-6*
- 327 2010 Impact Evaluation: Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009**  
*isbn 978-90-5328-381-3*
- 328 2010 Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008**  
*isbn 978-90-5328-384-4*
- 329 2010 Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008**  
*isbn 978-90-5328-385-1*
- 330 2010 Evaluatie van de activiteiten van de Medefinancieringsorganisaties in Nicaragua**  
*isbn 978-90-5328-386-8*

Publicado por:

Ministerio holandés de Asuntos Exteriores  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | Países Bajos  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl) | [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
Traducción: Monic Schaapveld

Foto portada: Cosecha de café en la finca Santa Gema de la cooperativa Las Brumas, afiliada a Cecocafen. Teake Zuidema / Hollandse Hoogte  
Diseño: Optima Forma bv, Voorburg  
Impresión: OBT bv, Den Haag

© Ministerio holandés de Asuntos Exteriores | noviembre 2010

En la asignación de los recursos disponibles para la cooperación al desarrollo, la selección del canal y la complementariedad son de importancia. Existen expectativas específicas en cuanto a la cooperación que está siendo canalizada por el canal particular. La IOB realizó una evaluación sobre la cooperación holandesa con Nicaragua y en el marco de esta evaluación se dedicó un estudio parcial aparte al papel de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento. Este informe presenta los hallazgos más importantes.

ragua | Evaluación de la IOB | No. 337 | Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua

Publicado por:

Ministerio holandés de Asuntos Exteriores  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | Países Bajos  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl) | [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

© Ministerio holandés de Asuntos Exteriores | noviembre 2010

11BUZ010326 | 5