



**Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-285

***Evaluación de Proyectos
Innovadores del Banco con
Organizaciones No
Gubernamentales***



Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 20 de Octubre de 2003.

ÍNDICE

RESUMEN

| | | |
|------|---|----|
| I. | INTRODUCCIÓN | 1 |
| A. | El BID y la sociedad civil..... | 1 |
| B. | El Banco y las ONG | 3 |
| C. | Informe de OVE | 4 |
| II. | PROMOCIÓN DE UN MARCO PROPICIO PARA LAS ASOCIACIONES DE CIUDADANOS Y SU PARTICIPACIÓN Y LA PROMOCIÓN DE LA FILANTROPÍA Y EL VOLUNTARIADO | 8 |
| A. | Brasil..... | 8 |
| 1. | Resultados generales del programa | 10 |
| 2. | Observaciones | 13 |
| B. | Colombia | 14 |
| 1. | Resultados generales del programa | 17 |
| 2. | La ejecución y la sociedad civil | 18 |
| 3. | Observaciones | 19 |
| III. | APERTURA DE NUEVAS MODALIDADES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES A TRAVÉS DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y DE ORGANIZACIONES INTERMEDIAS Y DE BASE.. | 20 |
| A. | Uruguay | 20 |
| 1. | Resultados generales del programa | 22 |
| 2. | Observaciones | 24 |
| B. | Colombia | 25 |
| 1. | Observaciones | 26 |
| C. | Otros proyectos de suministro de servicios sociales por intermedio de ONG | 27 |
| IV. | ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE RESPALDO FINANCIERO Y TÉCNICO PARA OFRECER EL DESEMPEÑO DE UN PAPEL ECONÓMICO A LOS SECTORES MÁS VULNERABLES DE LA SOCIEDAD..... | 28 |
| A. | Perú: PROJoven..... | 28 |
| 1. | Resultados generales del proyecto | 29 |
| B. | Brasil: Programa Capacitación Solidaria..... | 31 |
| 1. | Resultados generales del programa | 32 |
| C. | Uruguay | 35 |
| 1. | Observaciones | 35 |
| V. | MECANISMOS DE RESPALDO FINANCIERO Y TÉCNICO PARA OFRECER EL DESEMPEÑO DE UN PAPEL ECONÓMICO A LOS SECTORES MÁS VULNERABLES DE LA SOCIEDAD.. | 38 |
| A. | Financiación de una empresa conjunta..... | 40 |
| B. | Resultados generales del programa | 42 |
| C. | Actualización..... | 44 |
| D. | Observaciones..... | 45 |

| | | |
|-----|-------------------------------------|----|
| VI. | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | 46 |
| A. | Conclusiones..... | 46 |
| B. | Recomendaciones:..... | 49 |

ANEXOS

*Los siguientes anexos se encuentran disponibles en el sitio virtual de OVE en:
[http://ove/\(Topics/Social Development\)](http://ove/(Topics/Social%20Development)). Si necesita una copia impresa solicítela a OVE.*

| | |
|-----------|-------------------------------|
| Anexo I | Estudio de caso en el Brasil |
| Anexo II | Estudio de caso en Colombia |
| Anexo III | Estudio de caso en el Ecuador |
| Anexo IV | Estudio de caso en el Perú |
| Anexo V | Estudio de caso en el Uruguay |

RESUMEN EJECUTIVO

Finalidad: En 1995, el Directorio el Directorio instruyó al BID para que creara un programa encaminado a fortalecer las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Los programas y las acciones concretas que el Directorio estipuló en el documento GN-1883-5, Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del estado y fortalecimiento de la sociedad civil, comprenden: i) la promoción de un marco jurídico propicio para las asociaciones de ciudadanos y su participación; ii) la definición de nuevos cauces de prestación de servicios sociales por medio de los gobiernos locales y de organizaciones intermedias y de base; iii) la promoción de la filantropía y el voluntariado; y iv) el establecimiento de mecanismos de respaldo financiero y técnico para ofrecer el desempeño de un papel económico a los sectores más vulnerables de la sociedad. Este informe tiene por objeto evaluar si el Banco está poniendo en ejecución el programa.

Metodología: OVE optó por el examen de las relaciones del Banco con ONG y no con otras organizaciones de la sociedad civil, porque aquellas están tornándose socios importantes del Banco y los países y, a menudo, combinan los esfuerzos de muchas iniciativas originadas en la comunidad, a fin de que sus efectos sean mayores. Para esta evaluación, OVE solicitó a la Administración que sugiriera, a fin de analizarlos, proyectos en los que hubieran participado ONG de maneras diferentes y que ilustraran acerca de una amplia variedad de cuestiones sustantivas y métodos novedosos. Los proyectos escogidos se llevaron a cabo en Brasil, Uruguay, Perú, Colombia y Ecuador, y cada uno ilustra acerca de una o más actividades enumeradas por el Directorio en 1995. Se prepararon cinco estudios de caso que se encuentran disponibles en el sitio virtual de OVE en la red y en este informe se resume sus resultados.

Antecedentes: El BID ha mantenido una prolongada relación con la sociedad civil y las ONG, que se remonta a 1978 cuando, por intermedio de su Programa de Pequeños Proyectos, el Banco emprendió el otorgamiento de préstamos y subvenciones de asistencia técnica a ONG que trabajaban con personas de bajos ingresos, a fin de aumentar su capacitación y diversificar sus oportunidades económicas. La relación se amplió a medida que otras iniciativas del Banco fueron reconociendo cada vez más la importancia de la sociedad civil en general y de las ONG en particular, para sus esfuerzos a favor del desarrollo. En abril de 1994, por ejemplo, en Guadalajara, el Presidente Enrique Iglesias persuadió a los gobiernos para que acordaran el aumento de recursos más cuantioso de la historia del BID, del cual fueron objetivos cardinales el alivio de la pobreza y la reducción de la desigualdad social, y la sociedad civil un medio importante para alcanzarlos. Además, en la medida que las estrategias de desarrollo de los años noventa hicieron hincapié en la descentralización y en las iniciativas del sector privado para la prestación de los servicios sociales, así como en la participación democrática creciente, el papel de las ONG cobró aún más importancia.

Conclusiones: Los proyectos examinados para la preparación de este informe, demuestran que el Banco impulsa activamente todos los programas y acciones estipulados por el Directorio en el documento GN-1883-5.

Resultados satisfactorios:

- La cooperación técnica para el Brasil denominada “Programa Comunidad Solidaria” (AT-1107 y MIF/AT-200) ha reforzado la situación jurídica de las ONG en ese país y también ha ayudado a asegurar un mayor grado de trabajo asociado de las ONG con el gobierno, en todos los niveles. Asimismo, ha fomentado el voluntariado y la filantropía.
- El proyecto colombiano “Reconstrucción eje cafetero 863 y 774” (1171/OC-CO) asignó a las ONG un papel importante en un momento de gran emergencia, extendiendo de esta forma el espacio para las actividades de las ONG nuevos ámbitos importantes. El proyecto también demostró que las ONG podían ser socios eficientes y eficaces del gobierno y brindó un sistema normativo, para que el gobierno y las ONG dieran cuentas de sus acciones.
- En dos de los proyectos examinados se definieron nuevas modalidades de prestación de servicios sociales por intermedio de gobiernos locales y de organizaciones intermedias y de base. En el Uruguay, por intermedio del proyecto de “Seguridad ciudadana y prevención de la violencia y la delincuencia” (1096/OC-UR) se amplió la oferta de servicios sociales a fin de incluir zonas que habían crecido parcialmente debido a los rápidos procesos de urbanización y de cambio demográfico, social y económico que experimentan muchos países miembros. El programa recurrió a una vasta red de entidades del gobierno central, los gobiernos departamentales y organizaciones de ciudadanos, para instruir a la sociedad civil acerca de las causas de la violencia y la delincuencia y respaldó acciones preventivas de ambas.
- El proyecto colombiano “Reconstrucción eje cafetero 863 y 774” ofreció nuevas modalidades de entrega de soluciones de vivienda, no sólo varias opciones de diseño para los clientes, sino también de contratistas. Además, ofreció esos servicios a propietarios e inquilinos cuyas residencias resultaron destruidas o dañadas por el terremoto de 1999. Hasta entonces, los subsidios para vivienda sólo se habían ofrecido a quienes fueran propietarios.
- En el Uruguay, el programa de seguridad ciudadana abrió paso a otros, descollantes y de variada índole, que favorecieron a un número sustancial de beneficiarios y, además, fue novedoso. Por ejemplo, el Subprograma C incluyó centros preventivos experimentales en los que se aplicó un criterio interdisciplinario al tratamiento de problemas de conducta antisocial, por ejemplo violencia doméstica, disfunciones familiares y relaciones problemáticas.
- Cinco de los proyectos estudiados tenían por meta el establecimiento de mecanismos de respaldo financiero y técnico conducentes a ofrecer el desempeño de un papel económico a los sectores más vulnerables de la sociedad. Dos de ellos brindaron capacitación para jóvenes desempleados y para instructores y un tercero procuró acuerdos entre empresas e instructores a fin de asegurar que los conocimientos que impartieran éstos fueran los necesarios en el mercado de trabajo. Los otros dos programas (ATN/CT-7567-EC y ATN/SF-7476-EC) tuvieron por objeto el fortalecimiento de la capacidad de

comunidades indígenas del Ecuador para participar en los sectores de gas y petróleo.

- En el Brasil, el “Programa Capacitación Solidaria” (MIF/AT-200) financió 3.882 cursos a los que asistieron 114.956 jóvenes, 169 seminarios pedagógicos técnicos para 7.010 profesionales y 179 seminarios financieros a los que asistieron 7.478 personas. En el Uruguay, el programa de seguridad ciudadana y prevención de la violencia y la delincuencia, incluyó un componente de capacitación cuyos programas abarcaron una variedad de actividades, con la participación de 5.888 jóvenes. En el Perú, por medio del programa PROJoven (préstamo PPF 944/OC-PE) iniciado en 1997, se capacitó a 25.000 estudiantes en 265 centros de capacitación, incluyendo ONG, universidades públicas y privadas y organizaciones sectoriales de formación profesional. Para que se les considerara con objeto de participar en el programa, las organizaciones debían encontrar ocupación remunerada para los alumnos durante su capacitación práctica.
- Además de las actividades mencionadas, los programas desarrollados en Uruguay, Brasil y Perú se destacaron por la transparencia del sistema usado para la selección de los centros de capacitación. Se anunciaron públicamente los programas y los criterios de selección y los paneles encargados de ésta recibieron elogios de los participantes por su objetividad. Esos métodos se aplicarán en programas futuros.
- Las dos cooperaciones técnicas en el Ecuador cumplieron satisfactoriamente sus objetivos en materia de servicios de asesoramiento y capacitación y se estableció una nueva empresa de gas que pertenece, casi totalmente, a una organización indígena. Además, Petroecuador, la empresa nacional ecuatoriana de gas y petróleo, ha declarado viable el programa de empresa conjunta.

Problemas:

- En el proyecto colombiano, durante el diseño y la ejecución fue insuficiente la coordinación con algunas autoridades locales y esto creó algunas situaciones problemáticas tras la conclusión del proyecto, cuando algunos alcaldes que no habían sido consultados negaron respaldo presupuestario a la continuación de los edificios o comunidades construidos por medio del proyecto. Además, los criterios de selección de las ONG que participaron en el proyecto, tendieron a la exclusión de las organizaciones más pequeñas y de carácter local.
- En el programa uruguayo, no se percibió un conjunto sistematizado de definiciones operacionales aplicables a los niños en situaciones riesgosas, sino que se emprendió una copiosa serie de subprogramas dispares sin la seguridad de que se estuviera atendiendo a las causas del auge de la delincuencia. Esto hizo que resultara difícil distinguir entre los programas que se atuvieron a la meta de reducir la delincuencia y los que no lo hicieron.
- Los programas en el Brasil y en el Perú no rindieron demasiados resultados en cuanto a la obtención de empleo de larga duración para los estudiantes que participaron en ellos. En el Perú, la tasa de incorporación al mercado de trabajo fue 4,7% y en el Brasil obtuvo trabajo el 28,5% de los alumnos después de los

cursos, frente a 26,8% del grupo de control formado por jóvenes que no recibieron capacitación. Además, tanto en el caso brasileño como en el uruguayo, no hubo una visión clara de lo que trataba de conseguirse por medio de los cursos.

- Las cooperaciones técnicas ecuatorianas alcanzaron sus metas sin asegurar que se darían los pasos siguientes necesarios para el establecimiento de una empresa conjunta viable. El BID prestó atención insuficiente a las dificultades que encontraría la empresa indígena cuando tratara de incorporarse a una industria importante y basó su respaldo en un marco cronológico carente de realismo. Fue insuficiente la comunicación entre los distintos participantes en esos complicados proyectos, en general y, en particular, entre los distintos departamentos del BID que intervinieron.

Estos problemas dieron pie a las siguientes

Recomendaciones:

1. El Banco debe seguir trabajando con las ONG y reforzándolas para amplificar la voz de la sociedad civil. En lugar de usarlas exclusivamente como organismos ejecutores de proyectos, el Banco debe prestar más atención al diálogo con las ONG durante la definición y diseño de los proyectos, para aprovechar sus múltiples perspectivas.
2. Para apoyar la sostenibilidad y la participación creciente de las ONG, el Banco debe trabajar con los países miembros prestatarios en el establecimiento de un marco institucional claro para las ONG en términos generales (obligaciones jurídicas, judiciales y financieras) (Brasil), así como para circunstancias específicas (Colombia).
3. Debe considerarse las actividades con ONG dentro del marco de estrategias sectoriales a más largo plazo y no como proyectos discretos.
4. En los proyectos del Banco debe ponderarse cuidadosamente los costos y los beneficios de la experiencia técnica frente a la representación local. Los criterios de selección para la participación en los proyectos deben orientarse, en parte, a obtener el concurso de las ONG más experimentadas y avanzadas desde el punto de vista técnico, pero también debe buscarse la participación de socios locales con menos experiencia operacional pero con mayor conocimiento de las condiciones locales.
5. Cuando el Banco adjudique cooperaciones técnicas a ONG y a otras organizaciones ciudadanas que tratan de establecer nuevos campos de participación, debe obrar con realismo en cuanto al tiempo necesario para llevar a cabo esos esfuerzos. Además, debe establecerse un foco administrativo único, junto con un sistema de información entre todos los participantes que funcione regularmente. Finalmente, los departamentos del Banco deben comunicarse entre sí a fin de que pueda detectarse desde el comienzo, y superarse, las dificultades derivadas de los procedimientos del Banco.

I. INTRODUCCIÓN

A. El BID y la sociedad civil

- 1.1 Durante los años noventa¹, el BID reconoció en grado creciente la importancia de la sociedad civil para² sus esfuerzos en favor del desarrollo. El Presidente Enrique Iglesias desempeñó un papel importante en la legitimación de la sociedad civil como “socio” de los esfuerzos para colocar la pobreza y la desigualdad social en el centro de la política de desarrollo de América Latina posterior a los ajustes estructurales. Muchos gobiernos latinoamericanos se mostraron reacios a reconocer la idea de un ámbito social autónomo y el BID no podía proceder sin su acuerdo y su colaboración. En abril de 1994, en Guadalajara, el Presidente Iglesias persuadió a los gobiernos para que acordaran el mayor aumento de los recursos del Banco en la historia de éste, en cuyo marco se fijó el alivio de la pobreza y la desigualdad social como objetivo cardinal y se estableció que la sociedad civil es uno de los medios principales para alcanzarlo³. En el documento del Octavo Aumento de Recursos, se destaca la importancia de la cohesión social y la participación política y se menciona concretamente los procesos de consulta con los beneficiarios y con ONG en el caso de los proyectos relacionados con el medio ambiente⁴. Además, otras estrategias y políticas apuntan a una conciencia creciente respecto de las ONG como participantes en operaciones de empréstito. Las tendencias a la descentralización y la privatización se orientan a un mayor número de entidades locales, gubernamentales y no gubernamentales como claves de efectividad en el desarrollo.
- 1.2 En 1995, el Directorio adoptó un “Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del estado y fortalecimiento de la sociedad civil” (documento GN-1883-5). En ese documento se define la sociedad civil como “el conjunto de actividades de los ciudadanos, individual o asociativamente, en los campos económico, social y político” y se propone que el Banco respalde un amplio grupo de actividades de modernización de las ramas judicial y legislativa del gobierno, así como de otras esferas fuera de la rama ejecutiva y el fortalecimiento de la sociedad civil. Señala, más concretamente, que:

“El fortalecimiento de la sociedad civil forma parte del objetivo central de las políticas de la Octava Reposición de Capital. Se requieren, por tanto, programas y acciones específicas orientadas al fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) tales como: i) la promoción de un marco jurídico que

¹ Ya en junio de 1978 el Banco recurría a ONG para la capacitación de beneficiarios y el respaldo a pequeños proyectos (véase 1.14 más adelante), pero en esa época su importancia como actores democráticos no se había definido con tanta nitidez.

² La División de Estado, Gobernanza y Sociedad Civil (SGC) sugirió en un memorando que, si bien no existe una definición oficial de “sociedad civil”, puede entenderse por tal la organización de los ciudadanos en grupos a fin de alcanzar metas comunes y desarrollar intereses comunes.

³ Jude Howell y Jenny Pearce, *Civil Society and Development*, Lynne Rienner Publishers, Inc. Boulder, Colorado, 2001. p. 217

⁴ Párrafo 2.44

propicie la asociación y participación de los ciudadanos; ii) la identificación de nuevas formas de entrega de los servicios sociales a través de los gobiernos locales y las organizaciones intermedias y de base, iii) la promoción de la filantropía y el voluntariado; iv) el establecimiento de mecanismos de apoyo financiero y técnico para la inserción económica de los sectores más vulnerables de la sociedad.” (documento GN-1833, p. vi)

- 1.3 El Directorio adoptó el marco de referencia del documento GN-1883-5 (DEA/96/9), en el que se indicaba que el Banco debía apoyar el desarrollo de áreas específicas de la sociedad civil. En pos de esas metas, el Banco estableció en su Sede, en Washington, una Unidad de la Sociedad Civil y también facilitó las reuniones multilaterales entre países miembros del Banco, en la Sede y en los países miembros. Los resultados de esas conferencias constituyeron un esfuerzo determinado de fortalecimiento de la sociedad civil y de refuerzo de las alianzas entre la sociedad civil, el gobierno y el sector privado.
- 1.4 El trabajo del Banco con la sociedad civil, en el pasado y en la actualidad, asume varias formas, a saber:
 - a. Los departamentos regionales han aumentado la consulta con los beneficiarios y la participación de éstos en la mayoría de sus proyectos. La participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los beneficiarios directos en la ejecución de los proyectos está tornándose en un requisito a fin de asegurar la participación de la comunidad que ayude a garantizar la sostenibilidad de los proyectos. Se ha tomado distancia de la idoneidad externa a favor de la participación de la comunidad.
 - b. El Programa de Pequeños Proyectos ha sido uno de los instrumentos clave de respaldo del Banco a las actividades productivas de los grupos más pobres de la sociedad. Este programa ha suministrado préstamos de hasta US\$500.000 y subvenciones de asistencia técnica de hasta US\$150.000) a ONG, con destino a personas de bajos ingresos⁵.
 - c. También el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) ha pasado a ser un instrumento importante de ayuda para las ONG por medio de sus inversiones en capital. Ha ayudado al establecimiento de varios fondos de capital de riesgo y ha respaldado directamente la transformación de varias ONG en instituciones financieras formales reglamentadas. Sus principales actividades han sido de formación de capacidad institucional, servicios empresariales y capacitación y sostenibilidad de microfinanciamiento (inversiones en capital)⁶.
 - d. La División de Estado, Gobernanza y Sociedad Civil (SGC) brinda a los departamentos regionales respaldo conceptual y técnico para la definición y diseño de operaciones conducentes a la modernización del estado, la promoción y consolidación del régimen de derecho y el fortalecimiento de la sociedad civil. La

⁵ Promoción del crecimiento y la equidad, Informe Anual de 1998 sobre el desarrollo de la microempresa, Banco Interamericano de Desarrollo, página 13.

⁶ Op cit., página 16.

misión fundamental de SGC también comprende estudios y difusión, incluyendo publicaciones, seminarios, etc.

B. El Banco y las ONG

- 1.5 Las ONG constituyen un subgrupo dentro de la sociedad civil —un ámbito más amplio que abarca todas las actividades asociadas que se llevan a cabo fuera de la órbita del gobierno o del sector que trabaja con fines de lucro. Otras organizaciones de la sociedad civil (OSC)⁷ son las que tienen base en la comunidad y son administradas por algunos de sus miembros en nombre de la totalidad de éstos, las formas tradicionales de ayuda mutua, los sindicatos, las instituciones religiosas, las asociaciones profesionales, las organizaciones filantrópicas y las entidades académicas. El rápido crecimiento de la sociedad civil y su importancia para el desarrollo constituyeron un tema central entre los que consideraron los gobiernos en la Cumbre Social de la ONU, que tuvo lugar en Copenhague en 1995.
- 1.6 Las ONG no son parte del gobierno y tampoco operan con fines de lucro y son entidades independientes que reciben financiación externa para su personal o sus programas, o ambos. En la práctica, no son puramente voluntarias y suelen consagrarse a actividades relacionadas con el desarrollo sustentable, incluyendo promoción, estudios y prestación de servicios, y trabajan en los campos del socorro, salud, derechos humanos, agricultura y medio ambiente, entre otros. Si bien las ONG no son gubernamentales, con frecuencia participan en la vida política y pueden trabajar asociadas con el gobierno y, además, aunque no tienen fines de lucro, pueden competir por fondos y clientes con consultores y proveedores de servicios que sí trabajan por una remuneración.
- 1.7 En virtud de que las ONG son independientes y se presume que no están afiliadas al gobierno ni a partido político alguno, cuando trabaja con ellas el Banco debe guardar un delicado equilibrio entre el fomento de la legítima participación ciudadana y el respaldo a las influencias políticas de los grupos promotores de intereses específicos. Puesto que no siempre se percibe claramente a quién representan las ONG y sus dirigentes no son elegidos por el público en general, sus aportes particulares a las estrategias y políticas son bienvenidos pero no deben ser definitivos. Por cierto, en una democracia sólo las autoridades elegidas pueden trazar las políticas definitivas porque son las únicas cuentadantes por sus decisiones ante el electorado. Además, como organismo financiero internacional, el principal cliente del Banco debe ser el gobierno del país.
- 1.8 En el borrador de una nueva estrategia de promoción de la participación ciudadana en las actividades del Banco, que actualmente considera el Comité de Políticas y Evaluación, la circunstancia apuntada se plantea sucintamente en estos términos:

⁷ La División de Estado, Gobernanza y Sociedad Civil, si bien se abstiene de brindar una definición “oficial” ha señalado que puede entenderse por ONG grupos y organizaciones particulares, voluntarios y sin fines de lucro, dedicados habitualmente a causas de interés público. El concepto de organizaciones de la sociedad civil debe ser más amplio y abarca todas las organizaciones y asociaciones que operan fuera de las órbitas del gobierno y del mercado. Las OSC son más que la suma de las ONG.

“Debido a la naturaleza intergubernamental de la institución, la participación ciudadana en las actividades del Banco debe tomar en cuenta que sus accionistas y clientes principales son los Estados de los países miembros. En cada país, el diálogo con el gobierno, que es el interlocutor primario, forma la base de su actividad, lo que hace de su voluntad política una condición necesaria para incentivar el proceso de participación ciudadana en las actividades del Banco. En este sentido hay una estrecha relación entre el proceso de consolidación democrática en los países de la región y las posibilidades de participación ciudadana tanto a nivel nacional como en las actividades del Banco. A mayor consolidación del sistema democrático mayor posibilidad de incidencia de los ciudadanos en la formulación y ejecución de las políticas públicas y decisiones de los gobiernos, incluyendo las que afectan el funcionamiento del Banco. En efecto, la evolución política de los últimos años ha ayudado a superar la desconfianza, y en algunos casos animosidad, en las relaciones entre gobiernos y organizaciones de la sociedad civil.” (Párrafo 3.2 borrador del documento GN-2232)

C. Informe de OVE

- 1.9 En este informe se evalúa la manera como el Banco está trabando en los frentes identificados de la sociedad civil, según consta en el documento GN-1883-5, en especial con las ONG. OVE ha estudiado la preparación, la ejecución y los resultados de siete proyectos con objeto de determinar si el Banco: a) promueve el marco jurídico propicio para las asociaciones de ciudadanos y su participación; b) abre nuevos cauces para la prestación de servicios sociales por intermedio de los gobiernos locales y organizaciones intermedias y de base; c) promueve la filantropía y el voluntariado; y d) establece mecanismos de respaldo financiero y técnico para ofrecer el desempeño de un papel económico a los sectores más vulnerables de la sociedad.
- 1.10 OVE optó por el análisis de las relaciones del Banco con las ONG y no con otras organizaciones de la sociedad civil porque las ONG están multiplicándose en América Latina y a menudo combinan muchos esfuerzos de origen comunitario con objeto de alcanzar un mayor efecto. Además, el énfasis del Banco en la limitación del aparato estatal y la ampliación de las responsabilidades del sector privado, brinda a las ONG una oportunidad para el desempeño de más funciones que en el pasado.
- 1.11 La Administración del Banco sugirió los siete proyectos elegidos para este examen porque abarcan una amplia variedad de cuestiones sustantivas y plantean métodos novedosos para incrementar el uso de las ONG y para fortalecer a las propias ONG, mediante la ayuda para la formación de redes y el aumento de los conocimientos técnicos. Los proyectos y cooperaciones técnicas incluidos en el examen son estos:
- a. Brasil: AT-1107 (US\$8,3 millones de FOE/BID y US\$2,7 millones de contrapartida nacional) y MIF/AT-200 (US\$9.980.000 de FOE/BID y US\$1.807.000 de contrapartida nacional)⁸. La meta de la primera cooperación

⁸ En el último trimestre de 1998 se firmó una cooperación técnica, ATN/MH-6211-BR, con el FOMIN, por un monto de US\$5.056.000.

técnica fue la revisión y ampliación de las bases jurídicas de las ONG, la promoción del voluntariado y de alianzas entre el gobierno federal y el sector privado, y el fomento de la difusión de información entre las organizaciones de la sociedad civil. Las metas de la segunda cooperación técnica fueron el establecimiento de un programa de capacitación de jóvenes y el refuerzo de la capacidad de las ONG para la prestación de servicios.

- b. Uruguay: 1096/OC-UR (US\$17,5 millones del BID y US\$7,5 millones del gobierno), programa de seguridad ciudadana y prevención de la violencia y la delincuencia. El proyecto tiene por objeto prevenir la violencia interpersonal y la sensación de inseguridad en los departamentos de Montevideo y Canelones. Se recurre a ONG para la ejecución del programa, la recepción de equipos adicionales para la capacitación de ciudadanos y la ejecución de programas en el seno de comunidades, orientados específicamente a la atención y la rehabilitación de víctimas de la violencia, jóvenes en zonas de riesgo y la capacitación de 10.000 maestros del sistema público de enseñanza en el tema de la prevención de la violencia.
- c. Perú: operación de préstamo PPF 944/OC-PE (US\$1.499.903), que tiene varias metas. Una de ellas es la capacitación de jóvenes desempleados, de extracción pobre, a fin de que estén en condiciones de obtener trabajo y percibir una remuneración mejor. La segunda meta es el establecimiento de una relación más estricta entre las necesidades de mano de obra de los empresarios y la instrucción que imparten las instituciones de capacitación. Una tercera meta es el respaldo a la modernización del sector productivo del Perú, especialmente las pequeñas y medianas empresas. Aunque el Banco ayudó al diseño del proyecto y concedió un préstamo para el PPF, llegado el momento el programa fue ejecutado por el gobierno sin financiación del Banco. Se incluyó en el estudio debido a que la participación original del Banco en la preparación del proyecto aseguró que hubiera un caudal considerable de compilación y análisis de datos desde el comienzo, lo cual permitió la realización de un análisis más cuantitativo que el habitual en los proyectos sociales.
- d. Colombia: 1171/OC-CO (US\$133,7 millones del BID; US\$60,3 de contrapartida local y US\$93,2 millones del Banco Mundial), para la reconstrucción del eje cafetero 863 y 774. El estudio de este caso documenta la ejecución de un proyecto en el que el Gobierno de Colombia recurrió a ONG para proporcionar vivienda y otras formas de auxilio urgente en una emergencia nacional. Es un buen ejemplo de la forma en que las ONG, en combinación con el gobierno, pueden movilizarse rápidamente para prestar auxilio en casos de desastre repentino. Muestra, asimismo, algunas cuestiones de largo plazo que quizá se pierdan de vista cuando se actúa ante una emergencia.
- e. Ecuador: ATN/CT-7567-EC (US\$100.000), para fortalecimiento de la capacidad de comunidades indígenas del Ecuador para participar en los sectores de petróleo y gas, y ATN/SF-7476-EC (US\$150.000 del FOE/BID), para fortalecimiento de la capacidad de comunidades indígenas del Ecuador para participar en concesiones de gas y otras empresas conjuntas en el sector de gas y petróleo. Esas cooperaciones técnicas fueron concebidas para dotar de capacidad técnica y

personería jurídica a un grupo representativo de sectores de la población indígena del Ecuador, a fin de que pudiera asociarse en una empresa conjunta para la explotación de gas con una compañía indígena canadiense.

- 1.12 Se elaboraron cinco estudios de caso mediante visitas al terreno, entrevistas, evaluaciones realizadas por los propios países y evaluaciones contratadas por las ONG. En este informe se considera los aspectos de los proyectos tocantes a la actividad de las ONG, pero el texto íntegro de los estudios de caso se encuentra disponible en el sitio virtual de OVE en la red y debe consultarse para obtener más detalles de cada proyecto, incluidos los que no guardan relación con las ONG. Además de los estudios, se ha incluido información obtenida mediante entrevistas con funcionarios del Banco, en la Sede y en las Representaciones, así como información sobre la sociedad civil y su evolución en América Latina.
- 1.13 La organización del informe se ciñe a los cuatro criterios establecidos por el Directorio en 1995. Empero, algunos proyectos comprenden esfuerzos en más de una categoría y, en esos casos, se les menciona en varios capítulos.

Cuadro 1.1

| País | Nombre del proyecto | Número | Fecha de aprobación | Fecha de firma | Fecha de efectividad | Primera fecha de elegibilidad | Fecha original prevista para el desembolso | Primera fecha de elegibilidad | Fecha original prevista para el desembolso | Fecha actual prevista para el desembolso |
|-------------|--|--------------------------------|----------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------------------------------|---|--------------------------------------|---|---|
| Brasil | Programa Comunidad Solidaria | AT-1107 (ATN/SF-5413-BR) | 20-Nov-96 | 05-Dic-96 | 05-Dic-96 | 20-Nov-96 | 05-Jun-00 | 20-Nov-96 | 05-Jun-00 | 05-Dic-01 |
| | Capacitación Laboral de Jóvenes Urbanos | MIF/AT-200 (ATN/MH-6211-BR) | 30-Oct-98 | 17-Nov-98 | 17-Nov-98 | 21-Ene-99 | 17-Nov-00 | 21-Ene-99 | 17-Nov-00 | 28-Feb-01 |
| Colombia | Fondo para la reconstrucción de la región del eje cafetero | 1171/OC-CO | 18-Feb-99 | 19-Feb-99 | 19-Feb-99 | 30-Abr-99 | 19-Feb-00 | 30-Abr-99 | 19-Feb-00 | 31-Jul-00 |
| Ecuador | Fortalecimiento de la Capacidad de Indígenas | ATN/SF-7476-EC | 20-Jun-01 | 20-Jun-01 | 20-Jun-01 | 20-Jun-01 | 19-Feb-02 | 20-Jun-01 | 19-Feb-02 | 31-Ago-02 |
| Perú | Capacitación Laboral Juvenil | 944/OC-PE | 02-Ago-96 | 21-Feb-97 | 21-Feb-97 | 23-Dic-96 | 13-May-98 | 23-Dic-96 | 13-May-98 | 13-May-99 |
| Uruguay | Seguridad Ciudadana Prevención Violencia | 1096/OC-UR | 09-Mar-98 | 14-Mar-98 | 14-Mar-98 | 16-Oct-98 | 14-Sep-02 | 16-Oct-98 | 14-Sep-02 | 14-Dic-03 |

II. PROMOCIÓN DE UN MARCO PROPICIO PARA LAS ASOCIACIONES DE CIUDADANOS Y SU PARTICIPACIÓN Y LA PROMOCIÓN DE LA FILANTROPIA Y EL VOLUNTARIADO

2.1 En muchos países de América Latina, la participación ciudadana no siempre se ha visto con buenos ojos y esto acentúa la importancia de un marco jurídico propicio para las asociaciones de ciudadanos y su participación. Las ONG, que a menudo evolucionaron a partir de movimientos religiosos, en muchos casos se formaron como una reacción en contra de gobiernos autoritarios, habiendo en ocasiones establecido una relación de hostilidad mutua con quienes ocupaban el poder. Pero, a medida que en los años ochenta y noventa fueron estableciéndose los regímenes democráticos, se produjo un acercamiento entre los gobiernos y las ONG. Esta relación, sin embargo, se ha caracterizado por la ausencia de leyes y reglamentos que legalicen a esas organizaciones imparcialmente y no como parte de un patronazgo político, la falta de transparencia en los mecanismos de acceso a los fondos del gobierno y el limitado respaldo fiscal. Las ONG suelen pronunciarse en nombre de intereses que no están bien representados por los partidos políticos tradicionales, por lo que sus actividades son esenciales para el buen funcionamiento de las democracias representativas, y los proyectos que refuercen su capacidad de funcionamiento transparente y sin prejuicios, se encuadran dentro de los temas abordados en el documento GN-1883-5.

A. Brasil

2.2 La cooperación técnica brasileña AT-1107 se firmó en diciembre de 1996. Eran sus objetivos el mejoramiento de la estructura jurídica y normativa (atinente a la reglamentación y funcionamiento del tercer sector en el país), la promoción del trabajo voluntario y las asociaciones del gobierno con el sector privado, y el fomento de la difusión de informaciones entre las organizaciones de la sociedad civil. Consiste en la transferencia de fondos del BID, con carácter no reembolsable, al Consejo de Comunidad Solidaria, una organización formada en 1995 e integrada por ministerios estatales, personalidades de la sociedad civil con trayectoria en ONG, universidades, instituciones culturales, la iglesia y la empresa privada.

2.3 El papel principal del Consejo consistiría en el suministro de asesoramiento y la propuesta de actividades de lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como el fomento de la formación y desarrollo de organizaciones de la sociedad civil que actuaran para formar alianzas entre los distintos niveles del gobierno y la sociedad civil. Hasta 1998, el Secretario Ejecutivo del Consejo coordinó 16 programas del gobierno ejecutados por cinco ministerios y denominados “La agenda básica” del programa de lucha contra la pobreza. Paulatinamente, el Consejo pasó a concentrarse en el diseño y la ejecución de programas novedosos y, por sugerencia de la doctora Ruth Cardozo, por entonces la Primera Dama, gradualmente los separó del gobierno en distintos programas.

2.4 La existencia del Consejo fue testimonio de la apertura de un espacio más amplio para la sociedad civil brasileña durante el último cuarto del siglo XX. De hecho,

el origen de las ONG (en cuanto entidades diferentes a otras de la sociedad civil) es más reciente y comenzaron a aparecer formalmente durante los años ochenta, pero en los años sesenta y setenta había organizaciones que, si bien no se identificaban específicamente como ONG, trabajaban con las comunidades locales. Generalmente, estaban relacionadas con la Iglesia Católica y se dedicaban a actividades educacionales y en los años anteriores al golpe de 1964, habían formado en algunos estados el Movimiento Educacional Popular y el Movimiento Cultural Popular.

- 2.5 A mediados de los años sesenta (durante el régimen militar) esos movimientos comenzaron a distanciarse de la Iglesia Católica y formaron un movimiento social independiente basado, a menudo, en la teología de la liberación, que la Iglesia Católica alentó, por considerarlo un foco independiente de oposición al régimen. Además, esas ONG comenzaron a recibir financiación y apoyo de ONG internacionales. Por último, a fines de los años setenta comenzaron a retornar de Europa exiliados que traían sus experiencias de organizaciones internacionales con sede en Europa dedicadas a cuestiones como el medio ambiente, el feminismo, la liberación de los homosexuales, etc. y que comenzaron a influir en las ONG brasileñas.
- 2.6 Debido a las tendencias de población en el Brasil, comenzó a crearse un espacio singular para el trabajo de las ONG. La población se duplicó con creces entre 1960 y 1990, (pasó de 70 millones a poco menos de 147 millones) y el porcentaje de la población residente en centros urbanos pasó de 45% en 1960 a 76% en 1991 (un aumento de 250% en 30 años). Las ONG empezaron a preocuparse por la falta de servicios urbanos y asumieron un papel protagónico en nombre de los pobres de las zonas urbanas, que formaban sus propios movimientos contra la exclusión y la discriminación, con recursos de cooperación internacional, no del estado.
- 2.7 Hacia mediados de los años ochenta, las instituciones financieras multilaterales comenzaron a recurrir a ONG para la ejecución de sus programas, debido a su capacidad para llegar a sectores de base con programas innovadores. En 1991, las ONG formaron una Asociación Brasileña de ONG (ABONG), compuesta por 250 entidades. La notoriedad y la legitimidad de las ONG brasileñas aumentaron su capacidad para participar en reuniones internacionales, la más importante de las cuales fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Económico, que tuvo lugar en Rio de Janeiro en 1992, donde las ONG organizaron una reunión paralela de grandes proporciones, que recibió una amplia atención periodística. Además, participaron activamente en los Foros Sociales que se reunieron en Porto Alegre, en enero de 2001 y en enero y febrero de 2002.
- 2.8 Las entidades que forman parte de la ABONG, llevan a cabo una amplia variedad de actividades y proyectos y el 41% de las ONG declara que su principal actividad es el asesoramiento que ayuda a otras organizaciones en la prestación de servicios. El agrupamiento de las ONG conforme a sus actividades indica que la educación (incluyendo la educación popular, educación para la ciudadanía y otras

clases de instrucción) es la principal en el 32,1% de los casos. El 63% de las ONG trabaja con niños y adolescentes, el 52% con movimientos de carácter urbano, el 46% con residentes en inquilinatos y el 42% con mujeres.

1. Resultados generales del programa

- 2.9 La cooperación técnica constituye un ejemplo interesante de refuerzo de la participación por medio de la propia participación. Uno de los subcomponentes fue la formación de un consenso del gobierno y el sector privado en torno a 1) lo que debe incluirse en una estrategia de eliminación de la exclusión y la pobreza, y 2) la forma de crear un marco jurídico que sustente esa estrategia. La vía elegida para la consecución de este objetivo fue una serie de conferencias en las que participaron ministros estatales, funcionarios de Comunidad Solidaria, representantes de otras organizaciones, incluidas ONG y fundaciones, y varias dependencias estatales. En esas reuniones se formaron redes de instituciones estatales, ONG y obras filantrópicas privadas.
- 2.10 En esas reuniones también se analizaron los obstáculos para el acceso institucional y las dificultades con que tropezaban muchas ONG para obtener su personería jurídica. Se tornó evidente que la legislación aplicada al tercer sector era confusa y obsoleta, porque no tomaba en cuenta el papel activo que el sector empresarial privado había asumido en los programas sociales ni las nuevas alianzas que se formaban. Se carecía de normas claras acerca de las vías de acceso a fondos públicos que tenían a su alcance las organizaciones del tercer sector y no había incentivos suficientes para que el sector privado donara recursos para causas públicas. Además, la legislación vigente no era suficiente para prevenir las prácticas abusivas de obras filantrópicas particulares.
- 2.11 El proceso de coordinación y debate se prolongó por espacio de veinte meses antes que el Presidente de la República remitiera al Congreso una ley que éste aprobó por unanimidad en marzo de 1999 y que introdujo estos cambios en la legislación vigente:
- a. Simplificación del trámite para la obtención de personería jurídica por parte de las ONG y una amplia definición de las actividades de ONG que serían reconocidas como un servicio al interés público.
 - b. Establecimiento de una forma normal de relación entre las ONG (y otras organizaciones de la sociedad civil) y el estado, a saber asociaciones, definición de los trámites de acceso a la ayuda financiera del estado y acuerdo en torno a sistemas formales de auditoría y control que deben usar las ONG cuando administran fondos estatales.
- 2.12 La nueva ley definió los requisitos para que una entidad fuera reconocida públicamente como organización de la sociedad civil al servicio del interés público (OSCIP) y estableció un trámite simple y automático para la recepción de ese reconocimiento. El estado acordaría el reconocimiento a la entidad solicitante,

si los documentos presentados por ésta fueran verdaderos. En materia de financiación, la nueva ley brindó un acceso más fácil a las fuentes de financiación del gobierno y otras, aunque con más control sobre los resultados.

- 2.13 Los cambios de la legislación constituyeron sólo una de las actividades incluidas en la cooperación técnica y otros componentes del programa tuvieron por cometido 1) el financiamiento de la formación de una red informativa nacional para el tercer sector (RITS) encargada de la difusión de informaciones pertinentes y el fomento de la interacción entre organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil, 2) la promoción del trabajo voluntario, 3) la promoción de alianzas por medio de las cuales se alentaría a instituciones del sector privado para que canalizaran sus recursos por medio del programa de Comunidad Solidaria, a fin de obtener una mayor visibilidad de las actividades filantrópicas del programa, y 4) la promoción social, llamada a crear una mejor comprensión de Comunidad Solidaria y de las actividades con respaldo del programa y, a su vez, movilizar a las OSC para que asumieran un papel más activo en la prestación de servicios sociales.
- 2.14 La idea de una red informativa nacional para el tercer sector no era nueva: ya en 1985 una ONG brasileña y ciertos exiliados residentes en el Canadá habían pensado en una red que permitiera a las ONG comunicarse entre ellas. El proyecto del BID facilitó el proceso mediante el cual la red sería parte de la Comunidad Solidaria, pero trabajando de manera autónoma. Además, la disponibilidad de fondos del BID ayudó a la expansión del sitio virtual de la red informativa, que pasó de unos 1.400 contactos mensuales, aproximadamente, a 5.600. La red informativa se basa en el concepto de uso de la tecnología para ayudar a los ciudadanos a participar en cuestiones de derechos y bienestar y de brindarles acceso a la información.
- 2.15 Los servicios actuales comprenden asesoramiento sobre 1) administración de ONG, 2) obtención de fondos, 3) cuestiones jurídicas, 4) desarrollo de tecnología digital, y 5) oportunidades de empleo en distintos campos, y también tiene un sitio virtual en la Internet donde las ONG pueden dialogar. Sin embargo, en realidad el número de entidades asociadas formalmente a la red es 191, mucho menos que las 850 suscripciones esperadas (el costo de una suscripción formal es R\$1.000), de manera que la red informativa no es autosuficiente. Empero, la red informativa vende otros servicios y asesoramiento técnico a entidades de los sectores público y privado, fundaciones particulares y organismos internacionales. Ha recibido financiación de las fundaciones Ford y Kellogg, OXFAM, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) del Canadá y el Banco Mundial.
- 2.16 En cuanto a la promoción del trabajo voluntario, la propuesta original del programa comprendía la creación de diez centros de voluntariado en las grandes ciudades, que facilitarían la difusión de los valores y las prácticas del voluntariado, la reunión de personas y organizaciones interesadas en esas actividades y la capacitación para el voluntariado. De hecho, al término del período de ejecución, el programa había formado 36 centros, con respaldo formal

del Banco y se estima que alrededor de 200 centros más se crearon sin respaldo del BID⁹.

- 2.17 El subcomponente relacionado con las alianzas ha difundido la idea del voluntariado entre fundaciones (Fundación Odebrecht y el Instituto C&A) y en el Grupo de Institutos Fundaciones y Empresas (GIFE). Esas asociaciones trabajan para atraer a los sectores más prósperos de la sociedad al trabajo voluntario¹⁰.
- 2.18 El **componente de promoción social** influyó para que el sector privado contribuyera en mayor medida para proyectos de ONG y para que el gobierno, en todos los niveles, tomara con más seriedad las actividades de las ONG y esto obedeció, en parte, a la “respetabilidad” que le confirió al programa de Comunidad Solidaria el hecho de que el BID ayudara a su financiación. Por ejemplo, en marzo de 2002 el gobierno de Rio de Janeiro y sus ciudadanos se alarmaron a raíz de un brote de dengue y organizaron una campaña de lucha contra esa enfermedad. Desde todos los niveles de gobierno se solicitó a la población que colaborara y también se recurrió a ONG para que ayudaran a la campaña. Voluntario Rio capacitó a personas para que participaran en la campaña y Rio Viva asumió la responsabilidad de otras partes de la operación.
- 2.19 Además, aunque es difícil la atribución de aumentos en la filantropía directamente al programa, es indudable que la empresa privada está mostrando más interés y colaborando con más proyectos que trabajan con los pobres. Por ejemplo, en un estudio de Goes y Rohden (1997) sobre un esfuerzo empresarial de respaldo a proyectos encaminados al mejoramiento de las condiciones sociales, se indica que en 1995 recibieron apoyo empresarial 99 proyectos por un monto de US\$285.338.662, cuando en 1993, un esfuerzo similar respaldó a 96 proyectos con un valor de US\$110.168.312¹¹. Esto representa un aumento de más de 159% en sólo dos años.
- 2.20 Asimismo, en un reciente estudio del IPEA acerca de la acción social de las empresas en distintas regiones del Brasil, se presenta estadísticas sobre la cuantía de recursos privados invertidos en cada clase de acción social. Para la región del sudeste, que comprende los estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y Espirito Santo, donde se concentra la mitad de las empresas del país, las

⁹ “Voluntario Rio” es un ejemplo de las actividades que llevan a cabo los centros. Entre 1998 y 2000, se brindó instrucción a 5.300 personas de 354 instituciones, por medio de 66 cursos de capacitación en materias como los requisitos jurídicos que deben cumplir las organizaciones de voluntarios, derechos y responsabilidades de éstos, honorarios admisibles para los coordinadores de voluntarios, etc.

¹⁰ Además de esos programas previstos inicialmente en el proyecto del BID, han evolucionado otros, a saber: 1) **El voluntariado y la red**: El programa creó un sitio virtual en la red para voluntarios que ofrece información y referencias relativas a prácticas de trabajo voluntario. El portal incluye enlaces con asociados y con los Centros de Servicio Voluntario y presenta información sobre experiencias exitosas que pueden servir como “prácticas óptimas”.

¹¹ Paul de Goes y F. Rohden. “Filantropia empresarial em discussão: números e concepções a partir do estudo do Premio Eco.” En *Ações em sociedade. Militância, caridade, assistência, etc.* Org. Landim, L., NAU Editora, Rio de Janeiro. 1997

inversiones empresariales en acción social ascendieron en 1999 a R\$3.500 millones, cifra que representa alrededor de 30% de los gastos sociales del estado en la región del sudeste, excluidos los de previsión social (IPEA 2000, página 61). En la región del nordeste, que incluye los estados de Bahía, Pernambuco, Ceará, Alagoas, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte y Sergipe, el caudal de recursos asignado por empresarios regionales a la acción social, en 1999, ascendió a R\$260 millones, que equivale a 4%, aproximadamente, de los gastos sociales del estado en la región, excluidos los de previsión social (IPES, 2001, página 65).

- 2.21 Puede concluirse, sobre la base de estas cifras, que los esfuerzos particulares de filantropía social están cobrando importancia en el seno del gasto social. Los cambios en la legislación han impartido más claridad a las relaciones entre el gobierno y la filantropía privada y, además, puede concluirse que coadyuva a este esfuerzo una creciente aceptación de la responsabilidad social de las empresas.

2. Observaciones

- 2.22 El programa brasileño de Comunidad Solidaria tuvo considerables repercusiones en la organización y la estabilidad del sector de las ONG. Se dictaron nuevas leyes que rigen la actividad de las ONG y que 1) simplificaron el trámite de obtención de la personería jurídica por parte de las ONG y ampliaron la definición de las actividades de éstas que se reconocerán como de interés público, y 2) establecieron normas para las asociaciones de ONG con el estado, definiendo los procedimientos de acceso a la ayuda financiera del estado con objeto de administrar programas sociales y contra la pobreza, así como los programas de auditoría del uso de los fondos públicos. Asimismo, con la ayuda de la cooperación técnica se reforzaron y ampliaron sustancialmente una red de información para el sector y una de fomento del voluntariado. Además, está aumentando en forma sostenida el caudal de donaciones de empresas para causas sociales.
- 2.23 El proyecto brasileño constituye un ejemplo interesante de la forma en que el BID puede ayudar al aumento de la participación civil trabajando con los gobiernos prestatarios y con el sector privado, pero también de los conflictos que pueden suscitarse en el futuro si se establece una relación demasiado estrecha entre el gobierno, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Los grupos promotores de causas sociales tropiezan con dificultades para mantener su independencia, debido a los problemas para mantener presupuestos y programas donde no existe una tradición de donaciones ni ventajas impositivas para dichos grupos. Imagínese, entonces, los problemas que pueden suscitarse cuando los gobiernos nacionales fomentan las alianzas oficiales. Una cosa es la combinación y asociación de organizaciones con objeto de que sean más efectivas cuando se trata de abogar por determinadas causas ante los ministerios del gobierno y otra su combinación *con* el gobierno. Cuando, además, las obras filantrópicas se vinculan con ONG y OSC y éstas, a su vez, lo hacen con programas del gobierno, hay un enorme riesgo de que la diversidad de opiniones que caracteriza la participación de la sociedad civil se disuelva.

B. Colombia

- 2.24 Otro proyecto examinado no promueve, necesariamente, un marco jurídico propicio para la asociación de los ciudadanos y su participación, pero merced al uso de ONG para un papel importante en una grave emergencia, el Gobierno de Colombia expandió a nuevos ámbitos importantes las actividades de las ONG y estableció un sistema reglamentario dentro del cual el gobierno y las ONG devinieron cuentadantes de sus acciones¹².
- 2.25 En el caso colombiano, el gobierno se encontró ante una exigencia enorme el 25 de enero de 1999 cuando un terremoto de grado 6,2 en la escala de Richter, sacudió la región del Medio Oeste del país, provocando graves daños en 28 municipalidades de cinco departamentos. La zona afectada forma parte del eje cafetero del país donde la producción de café constituye la principal actividad económica. Durante décadas, el café ha sido la fuerza motriz de gran parte del desarrollo económico y político de Colombia y esta región se convirtió en una de las más ricas y estables del país, con una participación del 8% en el PIB.
- 2.26 El terremoto afectó zonas rurales y urbanas, pero los daños fueron peores en éstas debido a las concentraciones de edificios y barriadas marginales, construidas principalmente por refugiados provenientes de otras regiones azotadas por los conflictos entre grupos guerrilleros y fuerzas paramilitares. De acuerdo con el censo elaborado por el Departamento de Desarrollo en las 28 municipalidades, resultaron dañadas 100.852 viviendas, de las cuales 10.064 (10,6%) se derrumbaron totalmente, 19.984 (19,8%) sufrieron desperfectos graves y las restantes 70.204 (69,5%) se vieron afectadas parcialmente. La Federación Nacional de Cafetaleros estimó que, en el medio rural, habían resultado dañadas 9.732 viviendas.
- 2.27 Los impactos sociales de la catástrofe fueron significativos. Murieron por lo menos 1.185 personas, más de 700 desaparecieron y se presume que perecieron, 4.750 sufrieron heridas y unas 250.000 personas quedaron sin hogar. La ciudad más afectada fue Armenia, donde perdieron la vida 907 personas y quedó destruido alrededor del 60% de los edificios, incluidos cuarteles de policía y

¹² La mayoría de las ONG colombianas (59%) se formó entre 1956 y 1965, compuesta por grupos y organizaciones sociales de distintas tendencias, pero caracterizadas por su compromiso con los más pobres. Durante los años setenta y ochenta, el sector de las ONG experimentó un importante crecimiento cuantitativo gracias a un respaldo sustancial de ONG internacionales, organismos de desarrollo europeos y estadounidenses y la Iglesia Católica. Aunque el período del Frente Nacional brindó auge a dos movimientos de la sociedad civil diferentes, uno respaldado directamente por el gobierno y otro opuesto a éste, la apertura democrática reciente influyó en un cambio de actitud de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las ONG, con respecto a las instituciones del gobierno. Este cambio favoreció un papel más activo de esas organizaciones como agentes del desarrollo social y, de hecho, algunas organizaciones y grupos nacidos como oposición al gobierno, o simplemente indiferentes respecto de la vida política, lo cual les negó cualquier cauce de representación e influencia, han adoptado un criterio más colaborador, participando en programas del gobierno. Por otro lado, algunas organizaciones promovidas por el gobierno cobraron autonomía y se transformaron en organizaciones de la sociedad civil independientes.

- bomberos. En la vecina ciudad de Pereira, resultó destruido alrededor del 50% de las viviendas y 3.000 familias perdieron su hogar. Alrededor de 12.000 familias de bajos ingresos, los grupos más pobres y vulnerables de la ciudad, perdieron sus viviendas que ya estaban en condiciones precarias. El albergue y la vivienda “temporaria” devinieron problemas críticos e, inicialmente, el refugio se brindó de manera espontánea y sin organización. Las familias afectadas improvisaron albergues en las aceras o en parques cercanos a las viviendas destruidas. La mayoría (alrededor de 80%) pertenecía a grupos de bajos ingresos y no estaba en condiciones de afrontar los costos de reparación y reconstrucción de sus viviendas. Los propietarios que quedaron desposeídos han representado el principal problema de reubicación.
- 2.28 En esas circunstancias, el gobierno debió actuar con presteza y de manera decisiva. Colombia ya poseía un buen sistema de respuesta, mitigación y prevención para casos de desastres naturales, acerca del cual OVE había informado en su evaluación del mecanismo del Banco para reconstrucción en casos de emergencia¹³. El informe de OVE incluye información de un reciente análisis del programa de la región andina para la prevención y mitigación de los riesgos de desastre (PREANDINO) en el cual se consignó que debe reforzarse la capacidad de prevención y respuesta del sistema. En el análisis de PREANDINO se indica que la capacidad de prevención y respuesta es insuficiente para casos de desastres grandes, como el acaecido en el eje cafetero.
- 2.29 Por ende, para facilitar la ayuda urgente a la población afectada, el gobierno declaró el estado de emergencia nacional económica, social y ambiental por medio del Decreto 182 de 1999 y creó el “Fondo para la reconstrucción del eje cafetero-FOREC”. El FOREC se estableció, también por decreto presidencial, como un ente autónomo del gobierno para la financiación, administración y suministro de respaldo técnico para la reconstrucción económica, social y medioambiental de la región afectada. El FOREC fue escogido como organismo ejecutor del proyecto de emergencia y de reconstrucción.
- 2.30 El gobierno decidió, con el BID y el Banco Mundial (principales prestamistas para el programa de reconstrucción de emergencia), fijar como requisito para la financiación del proyecto una amplia participación de la sociedad civil y para facilitar esto, se mantuvo en un mínimo nivel la estructura orgánica del FOREC. Se dispuso que el personal permanente estaría constituido sólo por un Comité Directivo responsable de la dirección y la administración y un Director Ejecutivo, nombrado por el Comité, encargado de ejecutar las decisiones de éste. El personal restante del FOREC se configuró por medio de contratos de consultoría exonerados del cumplimiento de las normas sobre adquisiciones públicas. Este equipo técnico supervisó el trabajo de las 31 organizaciones (ONG y grupos particulares de otra naturaleza) que supervisaron las actividades en las 31 zonas de reconstrucción establecidas por el FOREC de acuerdo con las autoridades locales.

¹³ Documento RE-264, 1 de mayo de 2002. p. 3.17

- 2.31 A fin de habilitar el desembolso rápido de los fondos, se eximió a las actividades del FOREC de la obligación de ceñirse a las normas nacionales en materia de adquisiciones. Todos los contratos financiados con recursos externos, se ajustaron a las normas sobre adquisiciones de los prestatarios (BID y BIRF) o a los procedimientos acordados con éstos. Esta exención facilitó la participación de ONG en el programa porque, como organizaciones privadas, no estaban sujetas a las limitaciones de los procedimientos públicos de adquisiciones para la ejecución de contratos. Esto, empero, sirvió para excluir a las autoridades locales de la administración del Fondo, porque si se hubiera transferido los recursos a los presupuestos locales, hubiera sido obligatoria la aplicación de las normas sobre adquisiciones públicas.
- 2.32 Después de dividir la región afectada en zonas operacionales, el FOREC escogió las organizaciones que dirigirían la reconstrucción en cada zona. En el proceso de selección, el interés del gobierno en el mantenimiento de control sobre el programa y en asegurar una rápida ejecución de los trabajos de reconstrucción, coincidió con la necesidad de cumplir con las solicitudes de participación del Banco a fin de obtener el respaldo y la financiación indispensables. El FOREC acudió a la Confederación Nacional de ONG, integrada por distintas organizaciones de la sociedad civil, para llevar a cabo la selección.
- 2.33 Inicialmente, el FOREC solicitó a la Confederación que remitiera invitaciones privadas a un número escogido de ONG, pero la Confederación, el BID y el Banco Mundial se opusieron a esta restricción¹⁴. El FOREC debió convenir en que se llamara a licitación pública, cuyos términos de referencia fueron elaborados de acuerdo con la Confederación y que fue dirigida por ésta. Conforme a los términos de referencia, para participar en el programa de reconstrucción como organismos coejecutores con el gobierno, las organizaciones debían cumplir, entre otros, estos requisitos: a) entidades con personería jurídica y una existencia previa al proyecto, de por lo menos tres años; b) ingresos brutos anuales superiores a alrededor de US\$150.000; c) por lo menos cinco proyectos sociales o de inversión administrados durante los tres años previos; d) un patrimonio mínimo de US\$150.000, aproximadamente; e) un promedio del flujo de caja, durante el año precedente, equivalente a US\$35.000; y f) un personal permanente mínimo.
- 2.34 Finalmente se escogió como administradoras de zona a una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil. En la zona urbana, entre las 31 organizaciones encargadas de zonas operacionales hay ONG tradicionales caracterizadas por un vasto historial de trabajo y servicio comunitario, organizaciones sin fines de lucro constituidas por iniciativa gubernamental y de organizaciones no gubernamentales, asociaciones temporales creadas con la finalidad exclusiva de actuar como administradoras de zona, 4) una asociación creada como resultado de un acuerdo entre autoridades departamentales y una ONG y consorcios¹⁵. Cada

¹⁴ Reunión con representantes de la Confederación Nacional de ONG.

¹⁵ Por ejemplo el “**Fondo para la Solidaridad del Valle**” compuesto por ONG, asociaciones profesionales y empresas privadas; y dos universidades (**Universidad Nacional** y **Universidad de Antioquia**).

organización escogida suscribió con el FOREC un convenio donde se estipulan sus deberes y obligaciones, el sometimiento de sus actividades a la aprobación del FOREC y su subordinación a supervisiones y controles externos, a fin de asegurar la transparencia de todo el proceso.

- 2.35 En el medio rural, la **Federación Nacional de Cafeteros** fue la organización responsable del proceso de reconstrucción. Esta unión de productores de café promovida por el gobierno, se formó en 1927 y evolucionó hasta convertirse en una organización poderosa que trata directamente con el gobierno el diseño y la negociación de las políticas que afectan al sector del café, fuera de los canales regulares de representación política¹⁶. Desde su formación, la Federación ha contribuido al desenvolvimiento económico y social de la región del eje cafetero, canalizando recursos sustanciales¹⁷ a la construcción de infraestructura (carreteras, acueductos, electrificación rural, etc.), e instalaciones sociales, como hospitales y escuelas rurales. En los departamentos cafeteros los niveles de educación y atención de salud son superiores al promedio del país gracias, en gran medida, a los programas de la Federación. La experiencia de ésta y su marcada presencia en el medio rural, sumadas a su influencia en el más alto nivel de las instituciones gubernamentales, hicieron de ella la organización indiscutible para llevar a cabo la reconstrucción en el medio rural. Además, la Federación aportó al programa de reconstrucción alrededor de US\$15 millones de sus propios recursos¹⁸.

1. Resultados generales del programa

- 2.36 El resultado total del proyecto fue el suministro de 27.711 unidades de vivienda para satisfacer una demanda de 25.750 unidades para inquilinos y familias reubicadas. En los albores del proyecto se tomó la decisión estratégica de ofrecer beneficios a quienes hubieran poseído una vivienda y la hubieran perdido y, también, a los inquilinos, que hasta entonces nunca habían sido beneficiarios de programas de ayuda siguientes a una catástrofe. El argumento a favor de esta inclusión, fue que el uso de fondos públicos para reemplazar las viviendas de personas pudientes, sin hacer algo por los inquilinos, no era equitativo. Véase más detalles de los resultados del programa en el estudio de caso.

¹⁶ Las políticas relacionadas con la producción y comercialización del café no se tratan con el Congreso, en el Consejo de Política Exterior o en el Consejo de Planificación Nacional, sino directamente con la Junta Monetaria del Gobierno y en el Directorio del Banco de la República. “El Tercer Sector en Colombia”. Rodrigo Villar. (2001). página 58.

¹⁷ En virtud de un acuerdo firmado con el gobierno en 1928 y renovado en años posteriores, la Federación tiene derecho a percibir una porción importante de lo recaudado por concepto de impuestos a las exportaciones de café. **Id.**

¹⁸ Durante los años recientes, los recursos de la Federación Nacional declinaron sensiblemente debido, en gran medida, a la merma de las exportaciones de café. El cese del pacto de cuotas entre los países productores, en 1989, el ingreso al mercado mundial del café de países como Vietnam, cuyos precios de exportación son sumamente competitivos y las deficiencias de la estructura productiva de la industria cafetera de Colombia, han provocado una crisis creciente en el sector cafetero. El patrimonio del Fondo Nacional del Café, que en 1989 ascendía a US\$1.600 millones, hoy día apenas alcanza a US\$569 millones. Esta declinación de los ingresos ha reducido el papel de la Federación en el desarrollo de la región cafetera y resultó en la cancelación de varios proyectos y programas en 2000. (Dinero.com. Ed. Num 137. 19 de julio de 2001).

2. La ejecución y la sociedad civil

- 2.37 Durante la ejecución se suscitaron algunos problemas relacionados con la posición de las ONG y el gobierno local. Si bien es comprensible que el FOREC aspirara a contar con ONG experimentadas como administradoras zonales, esa exigencia obstaculizó las posibilidades de que ONG de menor envergadura y otras organizaciones de la sociedad civil local participaran directamente en los proyectos. Además, en el esquema original de ejecución del programa acordado con el BID y el Banco Mundial, se estableció una preferencia por grupos y organizaciones locales para la ejecución de los subcontratos necesarios. Esto se consideró una vía apropiada para incorporarlas al programa, en procura de respaldo local y del mejoramiento de la capacidad local para trabajar con programas del gobierno. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los administradores zonales, que en muchos casos se vieron abrumados por sus numerosas y variadas responsabilidades, optaron por la contratación de organizaciones que conocían de antes y que les garantizaban una ejecución correcta de los contratos por los cuales eran responsables cuando surgieron actividades que hacían necesaria la contratación de consultores independientes. La necesidad de ejecutar rápidamente los proyectos y de satisfacer las exigencias contractuales del FOREC, llevó a que la meta de la participación de grupos locales pasara a segundo plano.
- 2.38 Más graves, con respecto a la viabilidad de esos proyectos, fueron los altibajos de las relaciones con las autoridades locales. Aunque en muchos casos el FOREC trató directamente con los gobiernos departamentales y municipales para la administración de las actividades que afectaban a las distintas zonas operacionales, la incapacidad de las autoridades municipales para administrar programas (y la financiación de éstos) generó algunas relaciones difíciles. De hecho, aun cuando se consultó a las autoridades locales, surgieron problemas debido a las elecciones y tras los comicios, que tuvieron lugar en marzo de 2001, se suscitaron conflictos graves debido al cambio de la composición política de algunos gobiernos. En algunos casos, las nuevas autoridades, pertenecientes a partidos adversarios, no se han identificado con el programa del FOREC y han rechazado compromisos asumidos por sus antecesores.
- 2.39 En junio de 2000, la Confederación publicó un documento¹⁹, redactado por solicitud de algunos de sus miembros que se desempeñan como administradores zonales, destacando los principales problemas relativos a la participación en el programa de reconstrucción del FOREC. He aquí una síntesis de esos problemas: 1) magra definición de las normas y procedimientos para la ejecución del programa y confusión creada por los cambios constantes de los procedimientos; 2) planificación deficiente provocada porque la ejecución acelerada de los recursos ha prevalecido sobre la planificación adecuada de las actividades; 3) escasez de mecanismos de coordinación de las actividades de los distintos

¹⁹ Las ONG y el FOREC en la Construcción de lo Público y Bienes Colectivos: Elementos Necesarios para Fortalecer la Cooperación. Confederación Colombiana de ONG. Bogotá, D.C., junio de 2000.

agentes que intervienen en el proceso y excesiva gravitación de los niveles administrativos superiores; 4) desestimación de las capacidades locales, públicas y privadas; 5) deficiencias en el sistema de seguimiento; y 6) mecanismos insuficientes de coordinación de las actividades ejecutadas en las diversas zonas, hecho que ha trabado la evolución de las perspectivas integrales necesarias para brindar soluciones más eficientes para los problemas.

- 2.40 La misión de evaluación que trabajó en Colombia en octubre de 2001, tomó contacto con muchas ONG cuyo personal estaba a cargo de administraciones zonales del programa. Las opiniones de los administradores acerca de éste fueron, esencialmente, positivas, aunque manifestaron su acuerdo con muchas cuestiones planteadas en el documento de la Confederación. Más importante aún, se manifestaron especialmente preocupados por el hecho de que el gobierno no hubiera prestado atención suficiente a sus opiniones. Dijeron que las comunicaciones operan desde arriba hacia abajo aunque ellos, como administradores, tenían muchas ideas constructivas acerca del programa. Manifestaron que las mejoras podían haber sido mucho más rápidas si el FOREC se hubiera preocupado más por las comunicaciones con los administradores zonales y por escucharlos. También manifestaron inquietudes acerca de la capacidad para institucionalizar las reformas a fin de mejorar la gestión durante la próxima emergencia que se suscite.

3. Observaciones

- 2.41 En el caso colombiano, la participación de un amplio espectro de la sociedad civil, incluidas muchas ONG, permitió que se respondiera rápidamente ante una situación de emergencia y el resultado general del proyecto fue el suministro de más unidades de viviendas que las planificadas. Sin embargo, algunas decisiones tomadas por el gobierno en los tramos iniciales del programa, con el aval del Banco, provocaron problemas durante la ejecución y, posiblemente, también afectarán la sostenibilidad.
- 2.42 Un ejemplo es el criterio de selección de ONG nacionales y más antiguas, en lugar de organizaciones locales. Además, las autoridades municipales manifestaron con frecuencia su disgusto por no haber participado en el proyecto y esto determinó que cooperaran en menor grado que el que hubieran exhibido si se les hubiera dado más poder de decisión (y más patronazgo). Las propias ONG consideraron que no se les brindaron oportunidades suficientes de influir más en el programa porque las comunicaciones se ajustaron más a la pauta de una corriente descendente y originada en el FOREC, que a un flujo de intercambio de información. El énfasis en las comunicaciones desde la cúspide tornó difícil para las ONG el análisis de sus problemas durante la ejecución y puede afectar la posibilidad de que se formalicen procedimientos mejores para su uso en emergencias futuras.

III. APERTURA DE NUEVAS MODALIDADES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES A TRAVÉS DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y DE ORGANIZACIONES INTERMEDIAS Y DE BASE

- 3.1 La apertura de nuevos cauces de prestación de los servicios sociales puede interpretarse de distintas maneras, a saber 1) la prestación de los servicios sociales tradicionales (educación, salud, servicios urbanos y vivienda) por medios no tradicionales y 2) la ampliación de la nómina de servicios sociales para incluir aspectos que hayan crecido, en parte, debido al rápido proceso de urbanización y a los cambios demográficos, sociales y económicos que experimentan muchos países miembros. El proyecto de seguridad ciudadana y prevención de la violencia y la delincuencia en el Uruguay (1096/OC-UR) es un buen ejemplo de ambas.

A. Uruguay

- 3.2 El Uruguay es una sociedad en la cual se respeta los derechos civiles y humanos y se manifiesta una activa participación de la sociedad civil. El país, empero, se ha visto sumido en una declinación económica con aumento del desempleo y en esas circunstancias ha habido un aumento de la violencia que, sin llegar a los extremos y la magnitud alcanzados en algunos países vecinos, ha hecho que la ciudadanía se sienta cada vez más insegura. He aquí algunas cifras correspondientes a Montevideo y Canelones (las dos zonas urbanas más grandes):

1. En diciembre de 2001, en el 28% de los hogares consultados alguno de sus integrantes había sido víctima de un asalto durante los doce meses anteriores a la entrevista y esos delitos habían sido más violentos. Durante el decenio anterior, por ejemplo, los asaltos con violencia aumentaron 100% debido, principalmente, al incremento en la capital.
2. Hay una disminución progresiva de la edad de los perpetradores de actos violentos o delictivos. La edad media de los sentenciados a prisión por robo, homicidio o asalto es 27 años y casi el 50% de los condenados tiene entre 18 y 27 años de edad, cuando, de hecho, este grupo etario sólo constituye el 19% de la población total. Por lo menos una parte del aumento mencionado puede atribuirse al hecho de que el desempleo juvenil llegaba al 28% en 1998 y a que el mismo año, en el sistema de educación formal se registraron tasas de deserción más alta, a saber 11%, aproximadamente en el ciclo de enseñanza secundaria y hasta 25% en la Universidad del Trabajo de Uruguay.
3. El problema de la violencia doméstica ha ganado notoriedad en el Uruguay durante los pasados 15 años gracias, principalmente, a los esfuerzos de las propias ONG. Además, debido en parte a la nueva pobreza, ha cobrado auge el abuso de niños y, por ejemplo, según el Instituto Nacional de Menores (INAME), el número de menores alojados en hogares bajo la supervisión del instituto por causa de los abusos, aumentó 40%, aproximadamente, entre 1991 y 1996.

- 3.3 Frente a las tendencias descriptas, especialmente en Montevideo y en Canelones, el gobierno uruguayo tomó ciertas medidas para hacer frente a la situación, entre ellas reformas judiciales y del sistema carcelario y la promulgación de una ley a fin de establecer una coordinación institucional de la definición de estrategias para tratar las distintas causas de la delincuencia. Además, el Poder Ejecutivo estipuló cierto número de organizaciones y medidas institucionales para hacer frente al aumento del delito y la violencia, incluyendo todos los estamentos del gobierno y la sociedad civil. Específicamente, se estipuló el establecimiento de a) acuerdos con los gobiernos municipales y otras entidades públicas para trazar planes de prevención del delito en zonas o sectores; b) coordinación interinstitucional entre varios ministerios y representantes de ONG, para la preparación de una ley relativa a la violencia en el ámbito familiar; c) “Comités de Seguridad Ciudadana” como ámbitos de participación de la comunidad en el trazado de planes de prevención del delito en ciertas zonas y de movilización de vecindarios para un sistema de “Vecino Alerta”; y d) una fuerza policial descentralizada mediante el refuerzo del papel de las comisarías seccionales y redes computarizadas de comisarías.
- 3.4 El programa de seguridad ciudadana, establecido en marzo de 1998, constó de cuatro subprogramas cada uno de ellos dividido en proyectos ejecutados por ONG y por organizaciones con base en la comunidad, a menudo asociadas con instituciones del estado para la consecución de sus objetivos. He aquí el detalle de los subprogramas:
- a) **Subprograma A:** (24% de los fondos) Aumento de la capacidad institucional mediante la reestructuración y consolidación de instituciones (cooperación interinstitucional en los niveles nacional y municipal). Este programa incluye el fortalecimiento de la participación civil en el trabajo que lleva a cabo la Dirección Nacional de Prevención del Delito (DNPD), mediante el refuerzo y la mejor coordinación de la Comisión de Enlace de Seguridad²⁰.
 - b) **Subprograma B:** (65% de los fondos) Reducción de los factores de riesgo relacionados con el delito mediante la organización de actividades preventivas para la juventud (capacitación profesional de individuos y grupos de jóvenes mediante acciones integradas y campañas para despertar la conciencia de la ciudadanía (sensibilización);
 - c) **Subprograma C:** (6% de los fondos) Incremento de la participación de la comunidad en iniciativas de prevención mediante el estímulo para que la sociedad civil participe más activamente en la prevención del delito y la violencia (amplia participación de la sociedad civil mediante la intervención de ONG como coejecutoras de proyectos del programa); y

²⁰ También se incluye un sistema de información consolidado, una campaña de difusión pública y una reorientación de los servicios policiales en favor de una estrategia más amistosa hacia la comunidad y de acciones conjuntas de ésta con la policía.

- d) **Subprograma D:** (5% de los fondos) Mitigación de la violencia interpersonal (mejoramiento de los vínculos y la comunicación de la policía con el público a propósito de la violencia doméstica).

1. Resultados generales del programa

- 3.5 La responsabilidad definitiva de la administración del PSC se asignó al Ministerio del Interior, que lo ejecutó por medio de la Unidad Coordinadora del Programa, estructurada conforme a líneas funcionales. Un aspecto importante de la estructura institucional del programa y de la estrategia de la Unidad Coordinadora del Programa fue la inclusión de instituciones públicas y de ONG como coejecutoras de proyectos²¹. La Unidad Coordinadora del Programa manifestó un interés especial en el refuerzo de proyectos ya emprendidos por organizaciones públicas y ONG, concernientes a la violencia familiar y a niños en riesgo, y en el establecimiento de un Fondo para Iniciativas Locales de Actividades Preventivas, con objeto de financiar iniciativas comunitarias de prevención social²².
- 3.6 Mediante un criterio multisectorial, el programa recurrió a profesionales de la educación, la medicina, el derecho, la policía y sectores económicos. Las principales instituciones escogidas para la ejecución de proyectos fueron ONG y organizaciones de base comunitaria especializadas²³, e instituciones públicas como el Instituto Nacional del Menor (INAME), el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y la Dirección Nacional de Prevención del Delito (DNPD).
- 3.7 El Banco influyó considerablemente en el proceso de selección de los proyectos financiados dentro de los subprogramas B y D y, de hecho, los proyectos fueron escogidos por el BID y el prestatario durante la etapa de preparación. A esos efectos, se invitó a las ONG y a otras entidades públicas a que participaran en reuniones públicas y se les solicitó la presentación de propuestas. Según los términos de referencia, para participar en el programa las ONG con antecedentes probados debían ampliar e intensificar la cobertura de sus servicios²⁴.
- 3.8 La selección se realizó de acuerdo con criterios generales y específicos. Los primeros establecían que los objetivos del proyecto debían ser compatibles con los del Fondo, a saber: i) estímulo a la participación activa de la comunidad, ii) desarrollo y promoción de estrategias válidas de apoyo y solidaridad social,

²¹ Ejecución del medio término de los proyectos de las instituciones apoyadas por el Programa de Seguridad Ciudadana, Proyecto BID 1096/OC-UR, I. Novacosky, noviembre 2000, p. 12.

²² Idem, I. Novacosky, página 12.

²³ Según la Unidad Coordinadora del Programa, todas las ONG y organizaciones de base comunitaria en el proyecto, poseían experiencia previa y una larga trayectoria institucional y profesional, y habían trabajado con organizaciones nacionales e internacionales como intermediarias para el trabajo a nivel comunitario. En cambio, las OBC en el programa, denominadas organizaciones barriales, habían trabajado en comunidades específicas y su experiencia profesional internacional era poca o nula. El PSC trabajó con **33 ONG como ejecutores** en asociación con los gobiernos municipales y con ministerios y otras entidades del gobierno nacional.

²⁴ Según el informe de mitad de período, no se posee información exacta sobre el proceso de selección de proyectos ni la organización de dicho proceso.

- iii) organización y ejecución de actividades preventivas a la luz de circunstancias riesgosas específicas y iv) fomento de la participación de niños y adolescentes y sus familias en las diversas actividades.
- 3.9 Los criterios específicos eran estipulaciones de carácter institucional, social, técnico, metodológico, financiero y de evaluación. Según la Unidad Coordinadora del Programa, los criterios primordiales para la selección de las organizaciones y sus proyectos fueron: 1) solidez institucional; 2) integración con la comunidad; y 3) concentración en barrios con mayor incidencia de pobreza (tres en Montevideo y uno en Canelones).
- 3.10 La Asociación Nacional de ONG (ANONG), fue uno de los grupos asesores del Comité de Evaluación, compuesto por representantes del programa (uno de la División de Seguimiento y otro de la Dirección de Capacitación) y uno de la DPND. El anuncio de los resultados tuvo carácter público²⁵.
- 3.11 Se tomaron disposiciones especiales para la selección de los proyectos que se financiaría con recursos del Fondo para Iniciativas Locales de Actividades Preventivas (Subprograma C). A fin de atraer el mayor número posible de propuestas y de asegurar la transparencia, se organizaron en los barrios talleres de difusión de los plazos y condiciones de las licitaciones. Los talleres fueron diseñados por un consultor que también preparó un documento informativo para ser distribuido en esos talleres. Esas reuniones brindaron una oportunidad a las organizaciones interesadas en contar con asistencia para la preparación de sus proyectos y sirvieron también para la difusión de una normativa clara en un foro global. Para el primer llamado a licitación se presentaron 40 proyectos y se financiaron cuatro y en la segunda etapa se presentaron 35 propuestas, de las cuales fueron elegidas 11²⁶.
- 3.12 Claramente, el programa general rindió resultados satisfactorios en cuanto al uso de ONG en proyectos que incrementaron la conciencia y la participación de los ciudadanos. Durante la misión en el terreno, los representantes de las ONG se mostraron especialmente entusiastas acerca de la transparencia del proceso de selección y del hecho de que habían podido aumentar el alcance de proyectos en sus propias especialidades, en lugar de verse obligados a adaptarse a un solo modelo. Dijeron que a veces habían vacilado en participar en programas del gobierno porque consideraban que iría en detrimento de sus propias misiones. Mediante el aliento a la iniciativa individual, este programa ha abierto una vía especialmente creativa para que la sociedad civil y el gobierno trabajen juntos en favor de un objetivo único.
- 3.13 Además, las ONG también se beneficiaron del programa pues se las capacitó para la movilización de recursos, ampliando así sus conocimientos internos acerca de las vías de obtención de recursos para actividades futuras. Por ejemplo, en

²⁵ Idem, I. Novacovsky, página 24

²⁶ Idem, I. Novacovsky, noviembre de 2000, página 23.

diciembre de 2002, la Unidad Coordinadora del Programa organizó un taller sobre obtención de fondos con la participación de veinte organizaciones. Esta clase de capacidad habilita a las ONG para reducir su dependencia de las fuentes externas de financiación y le ayuda a formar asociaciones con actores externos.

2. Observaciones

- 3.14 Merced al uso de ONG y de organizaciones con base en la comunidad, por medio de los subcomponentes del proyecto se llevaron a cabo programas variados y descollantes, que tuvieron un número sustancial de beneficiarios. Por ejemplo, el número proyectado de beneficiarios del subprograma B fue 5.444, pero a diciembre de 2001 ascendía a 5.888. Se ofreció a jóvenes en riesgo una variedad de posibilidades, como los cursos de artes y artesanías para delincuentes juveniles, servicios de salud, planes de limpieza comunitarios y actividades deportivas para adolescentes provenientes de familias de bajos ingresos. El Subprograma C incluyó Centros Pilotos de Prevención (CPP) en los que se aplica una cobertura interdisciplinaria para el tratamiento de los problemas de violencia. Por ejemplo, en un caso se recurrió a técnicas que abarcaron una amplia variedad de problemas relacionados con la violencia doméstica, como disfunción familiar, relaciones y conductas problemáticas y deserción escolar, entre otros.
- 3.15 Uno de los objetivos del programa en el largo plazo, fue la transformación de esta iniciativa experimental en política pública, lo cual significa el condicionamiento de las organizaciones civiles para la participación en asuntos de salvaguardia pública. La descentralización del programa, encomendando la coejecución de proyectos a ONG y organizaciones de base comunitaria, ha habilitado a las organizaciones de la comunidad para que cumplan una función participativa en un debate público que busca soluciones efectivas para todo el país. Sin embargo, en el transcurso de las entrevistas, los representantes de las ONG manifestaron que, hasta el presente, su contribución a la definición de políticas públicas, si la hubo, ha sido muy magra.
- 3.16 Uno de los problemas que plantea el trabajo con un grupo tan variado de ONG y otros grupos ciudadanos, es que no parece haber una estrategia armonizada para tratar con los adolescentes en riesgo ni un conjunto sistematizado de definiciones operacionales aplicables a todos los niños en riesgo en todas las situaciones riesgosas. De hecho, uno de los aspectos más problemáticos del proyecto fue que se trató de llevar a cabo demasiadas actividades, sin una indicación de la relación que existe entre ellas. Se emprendió un gran número de subprogramas y actividades disímiles, sin seguridad de que esos fueran los factores coadyuvantes a un aumento del delito (por ejemplo, ¿un programa de obras públicas que hubiera creado más empleo no especializado habría aliviado la situación en mayor grado que las sesiones de terapia familiar?).
- 3.17 Una lección que ha de extraerse es que, si bien en un esfuerzo de esta índole es necesaria la participación de grupos ciudadanos, ONG, asociaciones vecinales, etc., también es esencial la existencia de un programa coordinado de antemano y

el seguimiento constante del organismo del gobierno encargado y de las propias ONG, para asegurarse la efectividad de las actividades y la consecución de las metas. Si bien se estableció un programa sustancial de seguimiento, a menudo la evaluación de los resultados se hizo en función de las actividades y el número de los participantes, más que de los efectos del programa.

B. Colombia

- 3.18 El programa de reconstrucción del eje cafetero en Colombia (véase *supra*) constituye otro ejemplo de nuevos cauces de prestación de servicios sociales por medio de gobiernos locales y organizaciones intermedias y de base.
- 3.19 La porción mayor del financiamiento del BID se consagró a los subsidios para la vivienda. Conforme a los cálculos iniciales (etapa de emergencia), sólo recibirían beneficios las personas que fueran propietarias de sus viviendas y las hubieran perdido, de modo que los inquilinos no estaban incluidos entre los beneficiarios de los subsidios. Empero, el FOREC estableció una política de vivienda sin precedentes en circunstancias posteriores a un desastre, ofreciendo subsidios a propietarios e inquilinos, sobre la base de un concepto de desarrollo equitativo. El argumento que se esgrimió en favor de este criterio fue que no es equitativo el uso de fondos públicos para reemplazar las viviendas de las personas pudientes sin hacer algo por los inquilinos.
- 3.20 Esta generosidad obedeció, en parte, al deseo de contrarrestar el recuerdo de experiencias anteriores en casos de desastres naturales. En éstos, si bien el gobierno había tomado medidas para reparar los daños en las viviendas, los subsidios sólo alcanzaron a los propietarios afectados y nunca a los inquilinos. Además, las demoras de los desembolsos y los desvíos en la administración de los fondos generaron conflictos sociales y sembraron en la población desconfianza con respecto a la asistencia del gobierno en situaciones de esa índole.
- 3.21 En atención a esas experiencias y habida cuenta de la importancia económica y estratégica del eje cafetero, fue necesario el establecimiento de una política de reconstrucción que minimizara los conflictos sociales y asegurara al gobierno el control y la seguridad de la región. El FOREC, después de cuantificar y verificar los daños en las viviendas, estableció una política de subsidios que implicaba una cobertura universal básica para la población afectada, fueran propietarios o inquilinos. Las presiones sociales y las movilizaciones de grupos alojados en refugios temporarios, así como los recursos de la cooperación internacional, ayudaron a que el gobierno dispusiera una solución para unas 13.000 familias de inquilinos, con objeto de minimizar los conflictos sociales.
- 3.22 El monto de los subsidios para los propietarios se fijó conforme a la premisa de cubrir los costos reales de reparación y reconstrucción hasta un máximo de alrededor de US\$2.000, que es el valor estimado de una unidad de “vivienda social” en Colombia. En los casos de subsidios para reubicación de propietarios y de inquilinos, se fijó el monto para compensar también por el costo de la tierra,

hasta un máximo de US\$4.000, aproximadamente, que es el costo de una unidad de vivienda social regular, incluido el terreno, en Colombia. En este sentido, la política de subsidios para la vivienda no fue discriminatoria si se le compara con la política nacional de vivienda.

- 3.23 El FOREC otorgó subsidios para la vivienda a propietarios e inquilinos y, además ofreció una serie de opciones de vivienda encaminadas a brindar predios urbanos apropiados y ayuda para atender a las necesidades de construcción. Por ejemplo, el FOREC fue responsable directo de los planes de vivienda experimentales que atendieron las necesidades de vivienda de alrededor de 17% de los propietarios e inquilinos reubicados. Se trata de proyectos ejecutados directamente por el FOREC, que adquiere los terrenos, diseña las casas y contrata a constructores y auditores para la edificación, control y supervisión. Mediante diversos métodos se suministraron viviendas de otras clases, a saber:
- i. Vitrina Inmobiliaria, conforme al cual mediante licitación pública, los constructores presentan distintas propuestas de vivienda entre las cuales los beneficiarios escogen;
 - ii. proyectos ejecutados por medio de organizaciones populares de vivienda, en los cuales los beneficiarios participan contribuyendo con trabajo personal a la construcción;
 - iii. proyectos financiados merced a la cooperación internacional;
 - iv. proyectos independientes y otras iniciativas.

- 3.24 El resultado total de esos proyectos fue el suministro de 27.711 unidades de vivienda para satisfacer una demanda de 25.750 unidades para inquilinos y familias reubicadas.

Cuadro 3.1: Suministro de viviendas
(Elaborado con datos del informe de progreso del FOREC. Agosto de 2001. P.11)

| | Unidades | Porcentaje |
|--|-----------------|-------------------|
| Planes experimentales | 4.530 | 16,35 |
| Vitrina Inmobiliaria | 15.876 | 57,29 |
| Organizaciones populares de vivienda | 2.489 | 8,99 |
| Cooperación internacional | 2.526 | 9,11 |
| Proyectos independientes y otras iniciativas | 2.290 | 8,26 |
| Total | 27.711 | 100,00 |

1. Observaciones

- 3.25 El uso de contratistas privados, organizaciones populares de vivienda y proyectos independientes constituyó un brillante rasgo del programa. Muchos beneficiarios no habían sido propietarios de su vivienda hasta entonces y, por ende, la franquicia adicional supuesta por la posibilidad de escoger entre varios diseños hizo que se sintieran potenciados. De hecho, durante sus visitas al terreno, el equipo evaluador de OVE resultó impresionado por el entusiasmo con que los

nuevos propietarios decoraban sus hogares y proyectaban nuevas formas de mejoramiento de sus vecindarios, como la plantación de árboles y la organización de clubes deportivos.

- 3.26 Quizá la única nota de cautela ante el entusiasmo de los nuevos propietarios, sea que muchos de ellos carecían de empleo. Si bien algunos trazaban planes para la apertura de panaderías, talleres de reparación de calzado, etc., cabía la posibilidad de que el ingreso familiar no fuera suficiente para sustentar las nuevas viviendas y este es un problema que debe considerarse en el futuro.

C. Otros proyectos de suministro de servicios sociales por intermedio de ONG

- 3.27 Otros tres proyectos, que se analiza en el próximo capítulo, también suministraron servicios sociales por intermedio de ONG. Aunque ya se había recurrido a estas organizaciones para el suministro de servicios educacionales a grupos pobres de la población, los métodos didácticos novedosos usados y los componentes de capacitación de las propias ONG para que pudieran ofrecer un producto mejor, ampliaron la nómina de servicios de las ONG. Los proyectos fueron los de PROJoven en el Perú, Capacitación Solidaria en el Brasil y el programa de Seguridad Ciudadana en el Uruguay, cuyo objetivo principal fueron los jóvenes desempleados y con escasa educación provenientes de hogares pobres.

- 3.28 El proyecto PROJoven se orientó, esencialmente, a impartir instrucción teórica y práctica a jóvenes, ofreciendo pasantías de corta duración que abrieran más oportunidades de empleo de largo plazo. Capacitación Solidaria tenía un complejo conjunto de metas y no sólo brindaba capacitación a los estudiantes, sino que también se les ofrecía una educación “civil” para que estuvieran en mejores condiciones de ingreso al mercado de trabajo y de vivir en sociedad. Por ejemplo, se organizaron visitas a museos y teatros, lugares donde nunca había estado la mayoría de los participantes. Se alentaba a los educandos a ingresar al mercado de trabajo, pero también se les instaba a regresar a la escuela para completar su ciclo de educación básica.

- 3.29 El programa de capacitación del proyecto de Seguridad Ciudadana, en el Uruguay, también tenía metas complejas. Como su objetivo de fondo era la reducción de la delincuencia y de la sensación de inseguridad, los programas de capacitación de jóvenes se configuraron con esa finalidad. Se estimuló a los jóvenes para que asistieran a cursos de arte (danza y de pintura, por ejemplo), además de los programas más tradicionales de alfabetización y oficios. Se consideró que se conseguiría los resultados a largo plazo si los estudiantes volvían a la escuela o se iniciaban en un empleo, o emprendían una combinación de ambas ocupaciones, con el objetivo central de evitar los problemas de una juventud desempleada y desinteresada, que pudiera ser susceptible a la delincuencia.

IV. ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE RESPALDO FINANCIERO Y TÉCNICO PARA OFRECER EL DESEMPEÑO DE UN PAPEL ECONÓMICO A LOS SECTORES MÁS VULNERABLES DE LA SOCIEDAD

4.1 El Banco y sus países miembros han encontrado dificultades para la creación de oportunidades económicas para los sectores más vulnerables de la sociedad porque 1) las economías nacionales no se expanden con la rapidez necesaria para absorber una fuerza de trabajo creciente y 2) no existe una coincidencia apropiada entre los empleos disponibles y la formación de quienes buscan trabajo. Por tal motivo, los gobiernos y el Banco procuran coordinar los esfuerzos de quienes buscan empleo y los empleadores del sector privado y, asimismo, tratan de mejorar la capacitación de los instructores para que su trabajo resulte más eficaz. Tres de los proyectos examinados en esta evaluación abordan, en cierta medida, esos problemas y serán objeto de análisis en este capítulo. Los resultados del cuarto proyecto, que tuvo por objeto facilitar el ingreso de un grupo especialmente vulnerable (indígenas) a un importante sector de la economía de su país, se tratarán en el capítulo siguiente.

A. Perú: PROJoven

4.2 La concepción y los diseños preliminares de PROJoven se llevaron a cabo con respaldo técnico y financiero del BID y, en gran medida, las características reales del programa se definieron en esa etapa inicial de diseño. Esto incluyó: 1) la población objetivo del programa, 2) el hecho de que éste se atendería a la demanda y no a la oferta, 3) la inclusión de indicadores que aseguraran la calidad del programa de capacitación, y 4) un requisito de que el programa fuera una combinación de capacitación teórica y práctica. Además, la participación del BID fue decisiva para establecer que periódicamente se evaluaría los efectos del programa. Gracias a esta disposición, PROJoven es uno de los pocos programas de capacitación que puede evaluarse en función de sus efectos cuantitativos y cualitativos²⁷.

4.3 El programa original requería la financiación de US\$80 millones, la mitad aportada por el BID y la otra mitad como contrapartida nacional. Finalmente, PROJoven se redujo a un programa de US\$1 millón a US\$2 millones por sesión, totalmente financiado por el gobierno.

4.4 Los objetivos principales de PROJoven fueron el aumento de las oportunidades de empleo para jóvenes de bajos ingresos y el impulso al sistema de capacitación del país, mejorando su pertinencia y su idoneidad técnica. También se apuntó al aumento de los ingresos, la ampliación del porcentaje de jóvenes que encuentran ubicación en el mercado de trabajo, la reducción del tiempo de búsqueda de

²⁷ Sin embargo, aunque se posee información sobre los efectos de la capacitación en las posibilidades de obtención de empleo, no existe un estudio a largo plazo para determinar la duración del empleo.

empleo y la reducción de la segregación por sexo en las distintas ocupaciones que abarcó el programa.

- 4.5 El programa se orientó a varones y mujeres de 16 a 25 años de edad, con bajos niveles de escolaridad, pertenecientes a hogares pobres o sumamente pobres, desempleados, subempleados o en inactividad forzosa. La aceptación en el programa se estableció por orden de solicitud, pero los criterios de admisión fueron sumamente rigurosos y se denominó “beneficiarios” a los escogidos.
- 4.6 El programa sufragó los gastos de capacitación (incluyendo viajes, refrigerios y seguro médico) en lugar de impartir la instrucción directamente. La capacitación fue brindada por instituciones particulares llamadas “entidades de capacitación”, que compitieron a fin de obtener financiación del gobierno para los cursos que proponían. Entre los competidores hubo instituciones públicas y privadas, como ONG, instituciones educacionales (CEO, IST y universidades públicas y particulares), y organizaciones de capacitación de sectores profesionales (SENATI, SENCICO y CENFOTUR, entre otras)²⁸. Se solicitó a las entidades de capacitación que organizaran y dictaran cursos diseñados para atender a las necesidades del sector productivo y a las características de los beneficiarios. Las entidades de capacitación fueron escogidas para el programa sobre la base de su experiencia, su capacidad administrativa y la idoneidad de su personal. Las entidades de capacitación seleccionadas formaron un registro de entidades de capacitación (RECAP) y sólo ellas podían presentar propuestas en las licitaciones del programa. Además, se asignó a las entidades de capacitación la responsabilidad de encontrar ubicación para los estudiantes en el mercado de trabajo durante su formación práctica.
- 4.7 Los cursos, que en general duraban tres meses, fueron escogidos conforme al precio y la calidad técnica y de acuerdo con la posibilidad de que las entidades de capacitación pudieran demostrar convenios con empresas que contrataran a los beneficiarios durante su práctica. De esta manera, se presentó una lista de cursos que podían seguir los beneficiarios. La práctica tenía una duración de tres meses, por lo menos, durante los cuales la empresa pagaba el sueldo mínimo legal.

1. Resultados generales del proyecto

- 4.8 Desde el comienzo del programa, en 1997, hasta mediados de 2002, PROJoven organizó ocho convocatorias, cada una de las cuales incluyó una subasta preliminar para las entidades de capacitación interesadas en la participación. Durante las ocho convocatorias participaron 25.000 estudiantes, así como 265 entidades de capacitación, públicas y privadas, incluidas varias ONG. Por ejemplo, en la sexta convocatoria²⁹, las ONG constituyeron alrededor de un tercio

²⁸ Configuran uno de los sistemas de formación ocupacional más importantes del país. Son organizaciones públicas, pero disfrutan de autonomía administrativa y se financian mediante contribuciones empresariales, del Tesoro Público y sus propios recursos.

²⁹ La sexta convocatoria (fines de 1999 a comienzos de 2000) se usó en el estudio como base de información sobre beneficiarios, grupos de control y entidades de capacitación.

de las entidades que ofrecieron cursos, a los que asistió el 24%, aproximadamente, de los estudiantes del programa.

- 4.9 El programa ha formado un gran número de alumnos a un costo que puede considerarse razonable³⁰. Si se supone que el costo de cada sesión de las ocho realizadas ascendió a US\$2 millones, (el precio real está entre US\$1 millón y US\$2 millones) y que se capacitó a 25.000 varones y mujeres, el costo por estudiante fue US\$640 (US\$16 millones dividido por 25.000).
- 4.10 En cuanto a la incorporación al mercado de trabajo los resultados son positivos, pero no espectaculares. La evaluación que se realizó durante el programa contiene una muestra de 893 estudiantes y un grupo de control compuesto por un número casi similar de personas que no recibieron capacitación. La evaluación estima que en el grupo de estudiantes la inserción en el mercado de trabajo alcanzó a 4,7%, mientras que en el grupo de control en realidad hubo pérdida de empleos. Se señala, asimismo, que la diferencia real entre los salarios de quienes recibieron instrucción y un aumento de sus remuneraciones y el grupo de control (cuyos miembros también tuvieron un aumento de salarios durante el período) fue de 32% a favor de los capacitados. Sin embargo, como la evaluación no sigue a los graduados durante un período sustancial, es imposible decir si han conservado su empleo en el largo plazo.
- 4.11 Uno de los aspectos interesantes de la evaluación fue el cálculo de las diferencias entre los antecedentes y el desempeño de los estudiantes que asistieron a cursos impartidos por ONG, frente a los de estudiantes que asistieron a otras instituciones de capacitación. He aquí las conclusiones básicas de esta evaluación:
1. La mayoría de los beneficiarios de los cursos ofrecidos por ONG en el marco de PROJoven se encuentra en las provincias (89,2% en las provincias, frente a 10,8% en Lima), porcentaje bastante diferente al de otras organizaciones de capacitación que tienen al 54,3% de su alumnado en Lima. Esos porcentajes indican que las ONG cumplieron una función importante al capacitar a estudiantes residentes fuera de la capital y, probablemente, guarda relación directa con las deficiencias de las entidades de capacitación de las provincias. En Lima, el surtido de cursos es mucho más amplio e incluye centros de educación ocupacional (CEO) y entidades sectoriales, además de colegios, universidades, etc. Eso también queda demostrado por el hecho de que en la sexta convocatoria, sólo 23.9% de los cursos se adjudicó a ONG, pero en las provincias se adjudicó a ONG el 55,3% de los cursos.
 2. Generalmente la proporción de varones (48%) entre los estudiantes, fue muy similar a la de las mujeres (52%), pero en el caso de los estudiantes atendidos por ONG, la participación de las mujeres fue algo mayor

³⁰ Los consultores entrevistaron a representantes de muchas ONG participantes y casi todos dijeron que no habían obtenido ganancias por dictar los cursos o que, en realidad, los habían subsidiado (véase la página siguiente).

(55,5%). Puesto que una de las metas del proyecto es la reducción de la segregación por razones de sexo en las distintas ocupaciones que abarca el programa, esto puede considerarse un resultado satisfactorio por parte de las ONG.

3. Los alumnos de cursos brindados por ONG eran ligeramente más pobres que los asistentes a otras instituciones, quizá debido a que un mayor número de ellos vive en las provincias. En cuanto al ingreso familiar mensual, se estima que los asistentes a cursos de las ONG perciben alrededor de 6% menos que los concurrentes a instituciones de capacitación de otra clase.
4. En la evaluación de los efectos relativos a la incorporación a la fuerza de trabajo, pareciera que los factores decisivos han sido las dimensiones de las instalaciones de capacitación (es preferible que sean pequeñas) y la existencia de infraestructura suficiente (aulas, salas de trabajo, laboratorios, etc.). En este sentido, las ONG poseían una ligera ventaja sobre otras entidades.
5. Para la mayoría de las instituciones de capacitación, los beneficios indirectos fueron más grandes que los pecuniarios. A menudo, las ONG suplementaron los fondos suministrados por PROJoven con cooperación internacional, a fin de lograr cierto nivel de calidad y eficiencia. Los representantes de ONG entrevistados para la evaluación dijeron que deseaban tener acceso a la clase de beneficiarios atraídos por el programa, ya que esto era congruente con su misión en el largo plazo.

B. Brasil: Programa Capacitación Solidaria

- 4.12 Los objetivos del programa brasileño de “Capacitación Solidaria” (documento MIF/AT-200) son varios. Uno de ellos es la capacitación de jóvenes de bajos ingresos y el mejoramiento de la capacidad institucional del tercer sector, con estos objetivos concretos: a) reducción de los factores de riesgo que afectan a los jóvenes de bajos ingresos en Belem, Fortaleza, São Paulo y Rio de Janeiro, b) mejoramiento de la capacidad institucional de las instituciones de capacitación particulares, y c) consolidación de los instrumentos y metodologías del programa.
- 4.13 En este programa se hace hincapié en la capacitación de los instructores y en la institucionalización de instrumentos y metodologías, de manera que éstas puedan reproducirse. A diferencia de PROJoven, donde se escogió a 265 instituciones de capacitación por medio de ocho procesos de competencia y en función de su experiencia y su personal, el programa brasileño trabajó con 2.342 organizaciones de la sociedad civil (incluyendo ONG, organizaciones de base comunitaria, etc.). De hecho, el programa brasileño, más que uno de capacitación laboral administrado por el gobierno, fue un programa administrado por una organización matriz del tercer sector, a fin de reforzar la capacidad de sus miembros. A la fecha

de la firma del convenio de la cooperación técnica el programa ya estaba en marcha y no se formaron nuevas ONG como resultado de éste.

- 4.14 El programa se dividió en dos componentes y el primero de éstos, a su vez, en tres subcomponentes. El primer subcomponente incluyó seminarios de orientación para instituciones de formación y el segundo se concentró en la capacitación de jóvenes, mediante la financiación de unos 300 cursos de comportamiento e idoneidad profesional para 9.000 jóvenes de cuatro zonas metropolitanas. El BID sufragó los costos de sueldos de instructores, materiales pedagógicos, alimentación y transporte para los participantes y un estipendio mensual para los alumnos. El tercer subcomponente fue de acompañamiento y evaluación del contenido técnico y el diseño pedagógico de los cursos y los aspectos administrativos y financieros de los programas. El programa debía financiar alrededor de 30 cursos de seguimiento y varios seminarios regionales.
- 4.15 El segundo componente tenía por objeto facilitar la reproducción del programa mediante la consolidación de técnicas y metodologías, la selección de los cursos, el seguimiento y la evaluación.

1. Resultados generales del programa

- 4.16 Las actividades de orientación incluyeron seminarios técnicos (métodos de enseñanza y responsabilidad financiera), visitas de seguimiento a programas de capacitación y talleres con estudiantes y las ONG. Entre 1996 y 2001, se ofreció un total de 169 seminarios técnicos pedagógicos a 7.010 profesionales y 179 seminarios financieros para 7.478 personas. Entre julio de 1999 y septiembre de 2000 se llevaron a cabo 6.369 visitas de seguimiento pedagógico³¹. Además, entre julio de 1999 y septiembre de 2000, hubo 6.369 visitas de seguimiento que prestaron respaldo a 1.178 proyectos. En el mismo período, se completó la evaluación de 1.300 cursos de capacitación.
- 4.17 Se organizaron 16 talleres de capacitación en métodos pedagógicos, la mitad relativos al módulo básico y la otra mitad dedicada a módulos específicos, así como ocho talleres sobre evaluación. Finalmente, el Programa Capacitación Solidaria creó una base de datos sobre los estudiantes, un sistema de control en línea y un sistema de evaluación posterior.
- 4.18 Las evaluaciones realizadas en esta parte del programa señalaron que, en general, las ONG habían sido sumamente útiles. Las ONG dijeron que hasta entonces había sido difícil ofrecer esos cursos porque en el Brasil muy pocas personas saben cómo debe trabajarse con jóvenes pobres y carentes de educación. Los cursos pedagógicos les brindaron vías para la consecución de resultados y el seguimiento en el lugar les ayudó mientras impartían la enseñanza a los estudiantes.

³¹ Mientras el programa no tuvo financiación del BID, sólo pudo organizar 62 seminarios pedagógicos y financieros en los que participaron 4.721 personas, con financiación local.

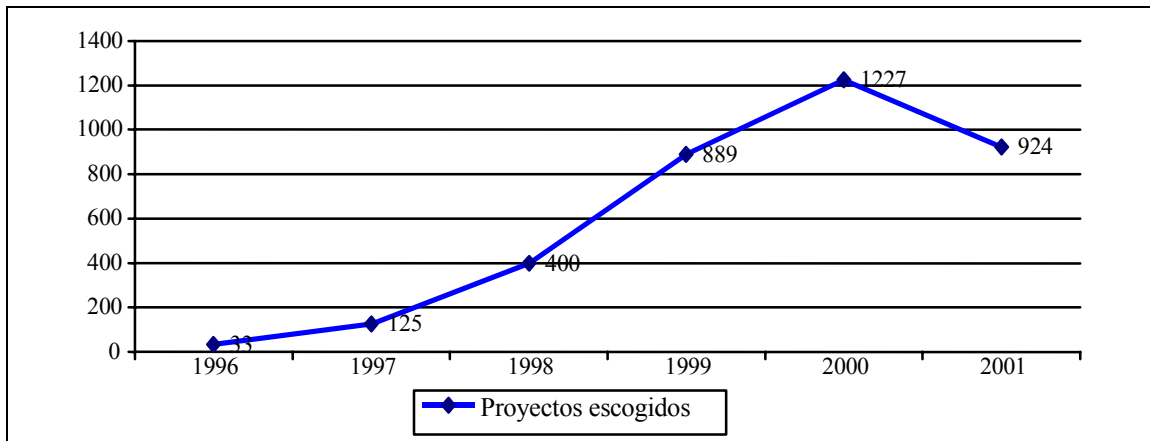
- 4.19 El subcomponente de capacitación juvenil rindió resultados dispares. Entre 1996 y 2001, con respaldo del BID y de otras entidades financieras, el programa se extendió de cuatro a nueve regiones metropolitanas. En ese período, el programa evaluó 10.968 cursos propuestos, de los cuales financió 3.882, a los que concurren 114.956 jóvenes.
- 4.20 La responsabilidad de la coordinación de los cursos de capacitación se asignó a 2.342 organizaciones de la sociedad civil con intereses heterogéneos y representativas de asociaciones comunitarias, instituciones de asistencia y desarrollo social, grupos religiosos, asociaciones de productores, cooperativas, sindicatos, etc.
- 4.21 En relación con las actividades de cooperación técnica del BID, el número de las que se llevaron a cabo entre abril de 1999 y mayo de 2001 fue muy superior al previsto en el programa.

Cuadro 4.1

| <i>Año</i> | <i>Cursos programados BID</i> | <i>Cursos financiados</i> | | <i>Alumnos a capacitar con aporte del BID</i> | <i>Alumnos capacitados</i> | |
|---|-------------------------------|----------------------------|----------------------|---|----------------------------|--------------------------|
| | | <i>Con aportes del BID</i> | <i>Otros aportes</i> | | <i>Con aportes del BID</i> | <i>Con otros aportes</i> |
| 2000 → | 300 | 632 | 608 | 9.000 | 20.555 | 42.199 |
| ↓↓ <i>Dif. Porcentual (programado y realizado con aportes del BID)</i> | | 110% | | <i>Dif. Porcentual</i> | | 128% |

- 4.22 El programa se amplió considerablemente gracias al respaldo del BID. El 51% de los cursos de capacitación dictados en 2000 se financió merced al convenio con el BID y a esos cursos asistió el 33% de los estudiantes. Tras la conclusión del convenio con el BID, el número de cursos disminuyó un 25%.

Gráfico 4.1: Proyectos escogidos, 1996-2001



- 4.23 Aunque se dictó un número considerable de cursos y la cifra de asistentes fue superior a la prevista, los resultados finales fueron desalentadores. Una evaluación encomendada por el programa indicó que éste había surtido *efectos muy modestos en materia de empleo*. En otras palabras, 28,5% de los estudiantes encontró trabajo después del curso, frente a 26,8% del grupo de control que no recibió capacitación.
- 4.24 Se comprobó, empero, que los estudiantes manifestaban que se sentían mucho mejor capacitados para conducirse, para actuar como miembros plenos de sus familias y de la sociedad y más “empleables” gracias al programa. La capacitación también amplió la visión de los estudiantes, al llevarlos a lugares que nunca habían visitado, museos por ejemplo. Los estudiantes también regresaron a la escuela en número mucho mayor tras haber completado la capacitación (el 16% de los que no habían ido a la escuela antes, asistió a ella y el 9% de los que concurrían a la escuela antes de la capacitación, la abandonaron después del curso). De hecho, la evaluación determinó que el gran beneficio del programa fue un aumento de la autoestima y de la promoción de los valores sociales.
- 4.25 En la misma evaluación se describe los beneficios que obtuvieron las ONG y otras OC con este programa. Las OC señalaron que la selección de los proyectos se atuvo a criterios muy transparentes y los comités de selección actuaron de manera imparcial. Indicaron que, gracias al programa, se establecieron nuevas alianzas y se pudieron ampliar las metodologías didácticas. Las ONG también señalaron que el modelo básico fue eficaz, en atención a las nociones sociales que obtuvieron los alumnos por su intermedio.
- 4.26 La consolidación definitiva del programa sistematizó los procedimientos para la selección de proyectos sociales y para el seguimiento de los componentes pedagógicos y financieros. También se publicó una serie de documentos que puede usarse en programas ulteriores.

C. Uruguay

- 4.27 El programa de seguridad ciudadana, del Uruguay, también incluyó un componente de capacitación, concentrado en la oferta de diferentes clases de instrucción técnica a jóvenes en situaciones de riesgo, a fin de que ingresaran al mercado de trabajo con ocupaciones remuneradas. Se definió como jóvenes en situación de riesgo a i) los provenientes de familias pobres, ii) los que habían hecho abandono de la escuela y iii) los desempleados.
- 4.28 Como se ha dicho (3.16 y 3.17), en el diseño del programa se omitió la definición de los vínculos entre delincuencia, pobreza y desempleo. Por ejemplo, uno de los programas mejor documentados fue el que se denominó “Oportunidad Joven” que se ejecutó con el Instituto Nacional de la Juventud y el Ministerio de Juventud y Deporte e incluyó un curso de capacitación para el ingreso al mercado de trabajo, de 36 meses de duración. La evaluación de la Unidad Coordinadora del Programa indicó que ingresaron a éste 952 jóvenes, de los cuales 848 terminaron los cursos y 650 completaron pasantías de trabajo.
- 4.29 Doce meses después del término de la capacitación, se llevó a cabo una encuesta de seguimiento con los 848 beneficiarios que habían concluido los cursos y los resultados que obtuvo la Unidad Coordinadora del Programa fueron estos:

Cuadro 4.2

| Situación a los 12 meses de concluido el curso | % | Número de jóvenes | Clase de ocupación | % | Número de jóvenes |
|--|-----|-------------------|--------------------------|-----|-------------------|
| Sólo estudios | 14 | 120 | Empleo regular | 70 | 310 |
| Sólo trabajo | 42 | 355 | Autoempleo | 10 | 44 |
| Estudios y trabajo | 10 | 85 | Elaboración de golosinas | 10 | 43 |
| Ni estudios ni trabajo | 34 | 288 | Ocupación auxiliar | 10 | 43 |
| Total | 100 | 848 | Total | 100 | 440 |

- 4.30 Si bien la documentación muestra que un número considerable de jóvenes obtuvo empleo después de su capacitación (52%), no se dispone de otra forma de seguimiento que permita determinar si este resultado influyó en la reducción de la delincuencia, que era el objetivo general del programa. Por ejemplo, no se sabe si estos jóvenes habían delinquido antes o si lo hicieron después. Los vínculos son aun menos claros en lo que atañe a los otros programas de capacitación, que abarcaron a 5.888 jóvenes.

1. Observaciones

- 4.31 Un análisis de los tres programas de capacitación brinda pie para comentarios en distintos planos. En los tres casos, se recurrió a un sistema de selección de instituciones de capacitación y beneficiarios, que los participantes consideraron transparente e imparcial. Los criterios de selección de los participantes fueron

definidos claramente y públicamente anunciados, y se consideró que los paneles actuaron con imparcialidad.

- 4.32 En los casos de Brasil y Uruguay, se capacitó a un número de jóvenes superior al previsto originalmente. En el Perú, se trata de un programa permanente de capacitación en el empleo.
- 4.33 Las organizaciones de capacitación que participaron en el programa peruano se declararon satisfechas porque éste les brindó la oportunidad de tomar contacto con grupos de la población (jóvenes desaventajados) que solían estar fuera de su alcance. El programa ofreció a ONG provinciales la posibilidad de ofrecer cursos en zonas geográficas que generalmente no contaban con los beneficios de programas del gobierno. Las ONG participantes en el programa brasileño se mostraron entusiasmadas con las metodologías aprendidas y con los cursos de finanzas y administración que recibieron. El programa uruguayo ofreció a las ONG la oportunidad de establecer nuevas asociaciones con ministerios del gobierno.
- 4.34 En todos los casos, los educandos fueron jóvenes de bajos ingresos, con escasa educación y provenientes de familias pobres, y los tres programas llegaron a la población objetivo y atendieron a un número de jóvenes superior al previsto. Las evaluaciones de los programas brasileño y uruguayo indicaron que los estudiantes se declaraban satisfechos con las nociones sociales adquiridas.
- 4.35 En otro orden, los programas peruano y brasileño no rindieron resultados muy auspiciosos en cuanto a la obtención de empleo de largo plazo para sus estudiantes. En el Perú, la tasa de ingreso al mercado de trabajo fue 4,7% y en el Brasil el 28,5% de los estudiantes consiguió empleo después de haber seguido los cursos, frente a 26,8% del grupo de control formado por jóvenes que no recibieron esa capacitación. En el caso uruguayo, pareciera que los resultados fueron mejores, aunque las cifras no son claras para la mayoría de los cursos de capacitación.
- 4.36 Existen, al parecer, varias razones para los magros resultados en cuanto a la obtención de empleo de largo plazo para esos jóvenes. En el Perú, los cursos generalmente duraron tres meses y cabe preguntarse si un período así es suficiente para capacitar a jóvenes de bajos ingresos y con escasa educación. Aunque el empleo no exija suma especialización, quizá sean necesarios más de tres meses para adquirir la combinación de nociones psicológicas e intelectuales necesaria para conservar un empleo. Por cierto, para ocupaciones más especializadas, como el mantenimiento de automóviles o un empleo secretarial, tres meses no serían suficientes.
- 4.37 En los casos brasileño y uruguayo, no había una visión clara de la finalidad de los cursos. ¿Apuntaban al mejoramiento de los métodos pedagógicos de organizaciones de la sociedad civil o a la preparación de los alumnos para el desempeño de determinadas tareas? En el caso brasileño, un objetivo importante

de la capacitación fue el ajuste psicológico de los estudiantes y en el caso uruguayo, la finalidad primordial del programa fue la prevención del delito. Esta variedad de motivos hace que sea difícil determinar si los programas rindieron resultados satisfactorios o no. La evaluación se basó en el número de estudiantes que asistieron a los cursos y de las organizaciones civiles participantes y, si las cifras cuantiosas en ambas categorías son una medida de los resultados, puede decirse que los programas resultaron satisfactorios. Si los objetivos eran la creación de empleo duradero o la prevención del delito, en este momento es imposible una medición de los resultados.

- 4.38 Finalmente, los tres programas abordaron problemas mucho más complicados que la simple capacitación laboral de jóvenes desaventajados. Los problemas macroeconómicos y microeconómicos del desempleo no se solucionan con uno o dos programas de capacitación. La economía mundial hace mucho más difícil para los jóvenes carentes de educación la competencia por empleos y para las empresas pequeñas la competencia con las compañías privadas, nacionales e internacionales. La mitigación de los problemas de desempleo exige la elaboración y aplicación de estrategias de largo plazo.

V. MECANISMOS DE RESPALDO FINANCIERO Y TÉCNICO PARA OFRECER EL DESEMPEÑO DE UN PAPEL ECONÓMICO A LOS SECTORES MÁS VULNERABLES DE LA SOCIEDAD

- 5.1 El último proyecto que se examinó para este informe de evaluación es, quizá, el más novedoso y toca aspectos que antes no se había abordado en los esfuerzos del Banco para ayudar a que los grupos vulnerables ingresen a sectores importantes de la economía nacional. Constituye, asimismo, un buen ejemplo de la medida en que el Banco debe cerciorarse del establecimiento de procedimientos flexibles cuando emprende una nueva clase de actividades. Los hechos que se describen en este capítulo son bastante complicados y, por tal motivo, se insta al lector a examinar la evaluación íntegra en el sitio virtual de OVE en la red.
- 5.2 El documento de país más reciente del Banco sobre el Ecuador se difundió en diciembre de 2001 y en él se hace hincapié en el propósito de respaldar a los grupos indígenas y de origen africano que hay en el país, fomentando diálogos, organizando consultas sobre problemas y proyectos de ambos grupos y asegurando su participación en proyectos con un alto grado de desarrollo de la comunidad.
- 5.3 Uno de los problemas principales que se planteó en la primera reunión del Presidente Gustavo Noboa con dirigentes indígenas del Ecuador, fue la ausencia de beneficios reales para la población indígena derivados de la explotación de recursos naturales en sus tierras ancestrales o en la proximidad de éstas. En esa reunión, los dirigentes señalaron que el Ecuador debe importar gas para cocinar en circunstancias en que no se aprovecha totalmente los yacimientos de gas que posee el país.
- 5.4 De esa entrevista inicial se derivó una oportunidad para que los grupos indígenas propusieran y negociaran con Petroecuador una concesión para el procesamiento y comercialización de gas natural en Sacha, que es el yacimiento petrolífero más grande del país. Sacha, cuya explotación está actualmente en manos de Petroecuador, se encuentra en la región de Oriente y el gas que habrá de procesarse, al presente se quema y la combustión está contaminando los parajes circundantes. Además del gas licuado para cocinar, puede extraerse (y se prevé que así ocurra) otros derivados del gas quemado, para su venta o consumo.
- 5.5 Para formalizar su propuesta a Petroecuador, los dirigentes indígenas debían asegurarse de que sus grupos respaldaran cabalmente la iniciativa y los documentos del Banco, así como una serie de entrevistas, confirmaron que se consultó ampliamente a esos grupos. Como resultado de esas consultas, se decidió radicar la iniciativa en la esfera CONFENAIE amazónica, que representa a unos 200.000 indígenas de diversas culturas, habitantes de la Amazonía. Ese acuerdo debe reconocerse como un logro significativo de los dirigentes indígenas del

Ecuador, habida cuenta de la reputación de la industria petrolera y de lo que significa la introducción de innovaciones en sociedades tradicionales.

- 5.6 Empero, la capacidad técnica de la CONFENAIE era sumamente limitada y ni siquiera contaba con recursos financieros para contratar a los especialistas necesarios para llevar a la práctica la idea, que se planteaba por primera vez en el Ecuador y era una de las primeras de esta índole en América Latina (IDB, TC-0103047). Esa necesidad de respaldo financiero y técnico, preferiblemente de carácter indígena llevó a que la CONFENAIE se volviera hacia el Gobierno del Canadá, que ya cuenta con un vasto historial de participación pública y privada³² en la industria petrolera en Ecuador, así como de participación indígena en esa industria³³ y en otras empresas en el Canadá. Además, durante una reunión de la Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas que tuvo lugar en marzo de 2001 en Ottawa, el ministro canadiense de Cooperación Internacional anunció que el Fondo Fiduciario Canadiense del BID tenía un componente específico de fomento de la participación en él de grupos indígenas del Canadá, representados por una organización denominada Primeras Naciones. La CONFENAIE también solicitó asistencia al BID, habida cuenta de que los departamentos regionales del Banco y la dependencia de éste especializada en las comunidades indígenas, así como la Representación del BID en el Ecuador, fomentaban el mejoramiento de la situación económica de los indígenas.
- 5.7 En ese momento se pensó que la mejor forma de asegurar la participación de los indígenas en una empresa conjunta con los aborígenes canadienses, sería mediante el establecimiento de un acuerdo entre ambos gobiernos. La legislación ecuatoriana permite la contratación directa³⁴, (en lugar del llamado a licitación) con gobiernos extranjeros cuando las condiciones comerciales son favorables para el país (TC-010347, *Decreto Ejecutivo 779*). Asimismo, la embajada canadiense recibió una solicitud de respaldo del Canadá en este sentido.
- 5.8 En agosto de 2000, tuvo lugar en el Canadá una reunión de dirigentes indígenas ecuatorianos con representantes de firmas aborígenes canadienses y en marzo de 2001, varios representantes de First Nations viajaron al Ecuador para reunirse con dirigentes indígenas ecuatorianos y funcionarios del BID y de la embajada canadiense. Durante su estadía, visitaron el yacimiento de Sacha, por cortesía de la Alberta Energy Company (AEC) que ha trabajado con indígenas canadienses y ecuatorianos. Al término de la reunión, los ecuatorianos habían resuelto trabajar

³² El principal inversionista canadiense en el Ecuador y, según el gobierno del Canadá, el quinto contribuyente tributario en orden de importancia para el fisco ecuatoriano, es Alberta Energy Company (AEC).

³³ Según el censo del Canadá de 1996, los pueblos aborígenes representaban el 2,8% (799.010 personas) de población del país, que a la fecha ascendía a 28.528.125 personas. El Canadá insta a sus indígenas a unirse a socios que no sean indígenas. En aspectos como la construcción de oleoductos, la perforación de pozos y el procesamiento, las empresas conjuntas permiten que empresas indígenas más pequeñas se asocien con firmas de mayor envergadura, multiplicando así sus recursos y obteniendo experiencia y conocimientos técnicos.

³⁴ También se permite la subcontratación subsiguiente.

con Keyano Pimee Exploration Ltd. (en adelante, Keyano Pimee), una empresa perteneciente a Alberta Cree (First) Nations.

- 5.9 El Banco asistió a los ecuatorianos con recursos de su presupuesto administrativo para la preparación de una Carta de Entendimiento con Keyano Pimee y este acuerdo se firmó en mayo de 2001. Conforme al acuerdo, Keyano Pimee y los indígenas ecuatorianos aportarían montos iguales de capital a la empresa y los canadienses dirigirían la operación al principio pero capacitarán a los habitantes de la Amazonía y, paulatinamente, les transferirían las operaciones.
- 5.10 Para facilitar un acuerdo entre los gobiernos, los dirigentes indígenas ecuatorianos y funcionarios de Petroecuador solicitaron inicialmente que se les pusiera en contacto con la empresa petrolera estatal del Canadá, pero como no existe una entidad de esta índole, debió buscarse otro modo aceptable de respaldo, a saber la **Canadian Commercial Corporation**, cuyo mandato le permite firmar contratos de exportación en nombre de empresas canadienses y ofrecer a los compradores internacionales garantía con respaldo del gobierno. La *Canadian Commercial Corporation* asume la función de contratista principal, y brindando a las empresas canadienses asesoramiento para la preparación de ofertas, análisis y atenuación de riesgos, negociación de contratos y seguimiento con servicios de control y administración, incluyendo mediación, auditorías y cierres. La *Canadian Commercial Corporation*, empero, no financia exportaciones. La *Canadian Commercial Corporation* convino en considerar las posibilidades de un contrato con Petroecuador para el proyecto de gas de Sacha y en mayo de 2001, Petroecuador convino en analizar la propuesta de la *Canadian Commercial Corporation* cuando ésta se encontrara lista.

A. Financiación de una empresa conjunta

- 5.11 Después de varias negativas de financiación de la parte canadiense de la empresa conjunta (US\$20 millones). Keyano Pimee recurrió a **Alberta Energy Company (AEC)** y ésta aceptó brindar su asistencia. En junio de 2001, los socios canadienses presentaron una reseña del proyecto propuesto, pero la parte ecuatoriana aún no estaba financiada. Los documentos del proyecto de cooperación técnica indican que los grupos indígenas manifestaron interés en la participación del Banco como posible prestamista por intermedio del Departamento del Sector Privado (PRI) o de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII). Se previó la apertura de las gestiones ante el Banco cuando la empresa se encontrara en una etapa más avanzada, incluyendo la adjudicación real de la concesión.
- 5.12 En junio de 2001, el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador solicitó la cooperación técnica del Banco para el fortalecimiento de la capacidad de los grupos indígenas del país, por intermedio de la CONFENAIE, a fin de participar en la concesión de gas con Petroecuador, y para sentar las bases de un proceso más amplio de formación de capacidad en el sector, habida cuenta del crecimiento actual y previsto de éste.

- 5.13 El Banco aprobó dos cooperaciones técnicas, por un total de US\$250.000, una de ellas con recursos del Fondo Fiduciario Canadiense y otra con recursos del FOE. Ésta respalda el suministro de servicios de asesoramiento y de capacitación. El asesoramiento (US\$65.000) tenía dos finalidades, la primera de ellas **la ayuda a CONFENAIE para el establecimiento de Amazonía Gas SA**. La ley exige este trámite para el ingreso de CONFENAIE en una empresa de esta índole y sirve, asimismo, para el establecimiento de una identidad separada para el desarrollo de actividades comerciales. Esos servicios incluyeron: 1) **Asesoramiento jurídico, de un abogado local** para coadyuvar a la conclusión del establecimiento de Amazonía Gas; y 2) **Respaldo administrativo** para el establecimiento de la estructura administrativa y las actividades de Amazonía Gas y para asistir en los cuatro meses iniciales de operaciones, incluyendo el alquiler de oficinas y la instalación de comunicaciones.
- 5.14 El segundo objetivo fue la **asistencia a CONFENAIE en la preparación de la propuesta de empresa conjunta, incluyendo:** 1) **Asesoramiento jurídico, de un abogado local** especializado en transacciones del sector de gas y petróleo, para ayudar en la evaluación y negociación de contratos, incluyendo el contrato de empresa conjunta con los socios canadienses, el contrato de gobierno a gobierno, entre *Canadian Commercial corporation* y Petroecuador, y el contrato entre *Canadian Commercial corporation* y los socios indígenas; 2) **Servicios técnicos** de un ingeniero especializado en gas y petróleo, para asesorar en los aspectos técnicos y de viabilidad, incluido el examen de la información técnica suministrada por Petroecuador, y 3) **Servicios de asesoramiento financiero** para coadyuvar a la evaluación de las opciones de estructura financiera, en especial mecanismos de financiación de la participación de los ecuatorianos. La misma cooperación técnica suministra US\$85.000 para un programa de capacitación de corta duración para los potenciales trabajadores indígenas en el sector de petróleo y gas.
- 5.15 La cooperación técnica CANTAP-3 también comprende dos actividades. En primer lugar, sufragará la mitad del costo de un estudio de factibilidad técnica, económica, jurídica y medioambiental, que constituirá el seguimiento de un estudio de prefactibilidad realizado por Petroecuador. La cooperación técnica también se concibió con objeto de que proporcionara a CONFENAIE servicios internacionales de asesoramiento financiero para determinar y evaluar las opciones de estructura financiera y, en especial, los mecanismos de respaldo a su participación en la empresa conjunta.
- 5.16 **Obligaciones del Banco.** La beneficiaria de ambas cooperaciones técnicas es la CONFENAIE (Keyano Pimee, la empresa canadiense, no ha recibido asistencia directa del Banco). El BID es el organismo ejecutor de las dos cooperaciones técnicas y es responsable de la contratación de los consultores. En el caso de la cooperación técnica financiada con recursos del FOE, el BID contrataría los consultores a solicitud de la CONFENAIE, dando preferencia a especialistas con experiencia en el trabajo con grupos indígenas y en el sector de hidrocarburos. En el caso de la cooperación técnica financiada con recursos del CANTAP-3, la

preferencia se inclinaría hacia especialistas de instituciones indígenas canadienses. Se estimó que la ejecución duraría seis meses. La Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo de la Comunidad (SDS/IND) y la Región 3/División de Operaciones 5 (RE3/OD5) asumirían la responsabilidad técnica de ambas operaciones, la Representación del Banco en el Ecuador, se haría cargo de las responsabilidades administrativas y financieras y el Coordinador para el Ecuador de RE3/OD5 fue nombrado jefe de equipo para ambos proyectos. Aunque se entabló contacto con PRI y con la CII en relación con el financiamiento, ninguna de estas entidades se mencionó con participación formal en las cooperaciones técnicas.

B. Resultados generales del programa

- 5.17 Las dos cooperaciones técnicas han contribuido al progreso de la propuesta de la CONFENAIE en varios planos. En primer lugar, **Amazonía Gas S.A. se halla establecida** y funciona como empresa privada que pertenece casi totalmente a la CONFENAIE. La empresa ya contrató a buena parte de los especialistas necesarios inicialmente y ha sufragado sus gastos operativos iniciales (ciertas demoras en el desenvolvimiento de la empresa determinaron que el Banco extendiera por un mes su respaldo a la administración de la oficina de la compañía). A la cabeza de Amazonía Gas se desempeña un respetado profesional indígena de la *Sierra*, asociado desde hace mucho tiempo al grupo matriz CONAIE. Además, se redactó y revisó el **estudio de factibilidad**, cuya preparación estuvo a cargo de una empresa canadiense conocida por Keyano Pimee.
- 5.18 Más importante aún, al cabo de varios meses de exámenes y negociaciones, Petroecuador aceptó recientemente la **propuesta de proyecto** presentada por la *Canadian Commercial corporation*. La propuesta para un proyecto con un costo de US\$34 millones³⁵, de 14 años de duración, incluye las condiciones de precio, suministro y entrega que tornan la empresa conjunta aceptable para ambas partes. También fija las responsabilidades básicas, algunos de los beneficios previstos y los pasos que debe darse para el cierre del trato.
- 5.19 Petroecuador anunció el proyecto en su boletín especializado de enero de 2002 y la información se ha publicado en los periódicos ecuatorianos³⁶. En esencia el proyecto comprenderá el diseño, construcción y operación de una planta de procesamiento de gas, por medio de un contrato de construcción, operación y transferencia (COT), para la captación de gas quemado en el yacimiento de Sacha. Se prevé que la construcción de la planta y la infraestructura consiguiente dure dos años (no será ejecutada por los socios sino subcontratada). A continuación, el proyecto se hará cargo del funcionamiento de la planta por un período de doce años, al cabo del cual la planta se transferirá a Petroecuador.

³⁵ En los documentos del Banco se fija el costo total del proyecto en US\$40 millones.

³⁶ La descripción de la propuesta se basa en Petroecuador (2002) y otros documentos suministrados a la misión de evaluación del Banco.

- 5.20 Todas las partes prevén una amplia variedad de beneficios, entre ellos: 1) grupos indígenas de la Amazonía participarán por primera vez, en un sector que produce importantes efectos a escala nacional y local, y en una forma que mejorará las prácticas medioambientales, abrirá oportunidades de empleo, reforzará la capacidad técnica y administrativa de los grupos indígenas y les rendirá beneficios; 2) las comunidades residentes en los alrededores del yacimiento de Sacha se beneficiarán de la reducción y eliminación de las soluciones de gas quemado dañinas para el medio ambiente y 3) las comunidades amazónicas se beneficiarán del mayor respaldo al desenvolvimiento local.
- 5.21 En febrero de 2002, se suscribieron los términos de referencia para el **programa de capacitación** con respaldo del CANTAP-3 y en ellos puede observarse que Amazonía Gas desempeña ahora en el programa un papel más importante que el previsto en los documentos iniciales de la cooperación técnica.
- 5.22 La posible empresa conjunta aún tiene ante sí varios obstáculos, algunos más serios que otros. En septiembre de 2002, el obstáculo más significativo guardaba relación con el financiamiento de la porción de la transacción que corresponde a **Amazonía Gas** (US\$20 millones, aproximadamente). Como se indicó en ambas cooperaciones técnicas, se pensó que una vez en marcha la empresa conjunta, habría gestiones al respecto ante el Departamento del Sector Privado (PRI) o la Corporación Interamericana de Inversiones (CII). Al parecer, en fecha reciente también la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial también mostró interés en prestar respaldo a la empresa.
- 5.23 En diciembre de 2001, la AEC tuvo conocimiento de que el financiamiento del BID no era una conclusión predeterminada. A esa altura, la preocupación principal de la AEC giraba en torno a su entendido de que el Banco se proponía considerar su respaldo subordinado a otras fuentes de financiación. También se manifestó preocupación por las comisiones que cobraría el Banco y el nivel de garantías requerido por éste, pese a la presencia de la *Canadian Commercial Corporation*.
- 5.24 En febrero de 2002, miembros de la directiva de Keyano Pimee llegaron a Quito para continuar las deliberaciones iniciadas la semana anterior en Alberta. Si bien no se había transmitido una decisión formal del Banco, ahora los indígenas habían comprendido —y actuaban en consecuencia— que el Banco no consideraba la posibilidad de respaldar el proyecto en virtud de los parámetros de este a esa altura, porque la estructura de la empresa contravenía políticas del Banco y no había posibilidades de excepción. He aquí los elementos contenciosos del proyecto, que no podía ignorarse según se explicó a los socios indígenas: 1) el proyecto, que contaría con el respaldo de un convenio bilateral entre Canadá y Ecuador, no había sido adjudicado mediante una licitación; 2) el mercado para los

productos derivados del gas era muy magro y el único comprador era Petroecuador y 3) el proyecto se inscribía en el sector del petróleo y el gas³⁷.

- 5.25 Algunas dependencias del Banco prepararon argumentos para contrarrestar las preocupaciones planteadas en los dos primeros aspectos y también para defender el respaldo a un sector que, en el Ecuador, se consideraba rezagado en el proceso de reformas³⁸, destacando que el proyecto propuesto respalda los objetivos de reforma. Además, ayudará a reforzar la capacidad del sector privado y la participación en el sector y posiblemente informaría mejor a algunos segmentos de la población acerca del sector, incluyendo los costos y beneficios.

C. Actualización

- 5.26 En julio de 2003 se había desembolsado totalmente la operación ATN/SF-7476-EC y casi totalmente la ATN/CT-7521-EC, respecto de la cual se procedía a los pagos finales correspondientes a varias actividades. Especialistas de la Representación y de la Sede indicaron que los proyectos han rendido resultados importantes en materia de capacitación de grupos indígenas para su desempeño en las industrias de petróleo y gas y en cuanto al establecimiento de un fondo fiduciario encargado de la administración de ingresos que se usará para la formación profesional de grupos indígenas y la financiación de otras iniciativas empresariales de éstos.
- 5.27 Durante el año pasado, Petroecuador otorgó una concesión para procesamiento de gas a una entidad pública canadiense respaldada por la *Canadian Commercial corporation*, la cual, a su vez, creó una empresa especial para el proyecto, formada por Amazonía Gas, Keyano Pimee (KP) y Encana. Encana es una compañía que se formó en 2002 como resultado de la fusión de Alberta Energy Company, Ltd. y Pan Canadian Energy Corporation, y al presente es una de las empresas independientes más grandes del mundo entre las dedicadas a la búsqueda y explotación de yacimientos de petróleo y de gas, así como la empresa privada más grande del sector de gas y petróleo del Ecuador.
- 5.28 Se supuso que Encana, dotada con recursos técnicos y financieros suficientes, financiaría a parte de la empresa conjunta correspondiente a Amazonía Gas y también aportaría financiación adicional para Keyano. Empero, una controversia entre el Ecuador y las empresas extranjeras, a propósito del IVA, más un cambio de gobierno y la entrada en escena de actores y agentes totalmente nuevos, responsables de la aprobación del trato comercial con Petroecuador, demoraron nuevamente el proyecto. Sin embargo, las negociaciones continúan, se preparó

³⁷ Para el observador externo es difícil comprender por qué este proyecto en especial podría ser causa de preocupaciones. Un análisis superficial del inventario de proyectos del Banco no revela la existencia de plantas de procesamiento de gas, pero sí tres propuestas, por lo menos, de actividades relacionadas con el gas natural y una de ellas, por lo menos, originada en el PRI. Habida cuenta de la forma en que el Banco aprecia la importancia del sector de los hidrocarburos del Ecuador, es también difícil comprender cómo puede ignorarse a ese sector.

³⁸ Aspectos de reforma sectorial de OP-708, servicios públicos (documento GN-1869-3).

una presentación del proyecto para la Reunión Anual del Banco, en Milán y se ha detectado posibles nuevos socios capitalistas.

D. Observaciones

- 5.29 El BID y los gobiernos canadiense y ecuatoriano, junto con las dos organizaciones indígenas participantes en estas cooperaciones técnicas, han dado pasos importantes para obtener acceso a una gran industria del Ecuador. Además, la empresa conjunta propuesta, de grupos indígenas del Canadá y del Ecuador, puede constituir una fuente importante de más empleos en un sector importante y un estímulo para la obtención de nuevos conocimientos y experiencia.
- 5.30 Las cooperaciones técnicas resultaron satisfactorias en cuanto a la consecución de sus objetivos de asesoramiento técnico y capacitación y se ha establecido una nueva compañía de gas que pertenece casi totalmente a la CONFENAIE. Sin embargo, aunque en la documentación de los proyectos de cooperación técnica se indica que los grupos indígenas manifestaron interés en la participación del Banco como eventual prestamista para la empresa conjunta, poco hicieron los principales participantes en la operación para lograr una flexibilización de las barreras opuestas a la financiación del BID o para que se encontraran otros mecanismos de financiación. Debido a esto, un esfuerzo del Banco y sus miembros para incorporar beneficiarios a un nuevo sector puede terminar de manera decepcionante.
- 5.31 Se prestó atención insuficiente a las dificultades con que tropieza una empresa indígena para lograr acceso al negocio del petróleo, en el Ecuador y en toda América Latina y los propios grupos indígenas deben someterse a un prolongado esfuerzo de capacitación para comprender las complejidades de la situación. Además, las negociaciones financieras complicadas y un entorno social y de gobierno fluido tornan válidos esos esfuerzos, pero en el largo plazo. Una evaluación más realista de los plazos y los arreglos financieros sería útil en este y en otros proyectos en el futuro.
- 5.32 Hubo en esta operación muchos actores, nacionales e internacionales, algunos de los cuales se comunicaban entre sí, mientras que otros no lo hacían. En el transcurso de la evaluación continuamente se suscitó el interrogante: “¿Quién está a cargo de esto?” Los indígenas participantes no recibieron información sobre los trámites del Banco en la medida que les permitiera comprender cómo debía procederse a partir de la cooperación técnica para llegar a la financiación concreta de la empresa conjunta. El propio Banco tenía varios centros de supervisión, todos activos, ninguno de los cuales pareció que diera los pasos necesarios para asegurar que la cuestión del financiamiento se considerara en forma adecuada al desembolsarse las cooperaciones técnicas. Para operaciones no tradicionales, como esta, es necesaria una dirección más estricta.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 6.1 Se han examinado aquí siete proyectos y cooperaciones técnicas novedosos para determinar la manera como el Banco ha trabajado en los frentes identificados en el documento Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del estado y fortalecimiento de la sociedad civil (documento GN-1883). En este documento se menciona cuatro actividades necesarias para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, a saber: 1) la promoción de un marco jurídico propicio para las asociaciones de ciudadanos y su participación; 2) la definición de nuevos cauces de prestación de servicios sociales por medio de los gobiernos locales y de organizaciones intermedias y de base; 3) la promoción de la filantropía y el voluntariado; y 4) el establecimiento de mecanismos de respaldo financiero y técnico para ofrecer el desempeño de un papel económico a los sectores más vulnerables de la sociedad.
- 6.2 Los proyectos examinados demuestran que el Banco se halla activo en todos los campos mencionados. La cooperación técnica en el Brasil (AT-1107), además de fortalecer la posición jurídica de las ONG en el país, fomentó una intensificación de las asociaciones de ONG con entidades del gobierno en todos los niveles. Asimismo, promovió el voluntariado mediante el establecimiento de una red de voluntarios y facilitó la filantropía respaldando redes de ONG y organizaciones del sector privado, que están aumentando sus donaciones para muchas causas cívicas.
- 6.3 Si bien el marco jurídico que favorece las asociaciones y la participación de los ciudadanos no fue la meta primordial del programa de emergencia colombiano, (1171/OC-CO), la insistencia del BID en el uso de organizaciones de ciudadanos para la administración de esas actividades sumamente urgentes rindió beneficios importantes a todos los interesados. En cuanto al gobierno, le permitió el uso de un marco orgánico dinámico y sucinto, que pudiera lograr que se llevara a cabo la tarea sin establecer una nueva burocracia. Para las ONG, el programa significó nuevas responsabilidades y la oportunidad de mostrar al gobierno y a la ciudadanía que pueden prestar un servicio necesario de manera eficiente. Los contratos también suministraron fondos para el personal de las ONG y brindaron a éstas experiencia en la administración de programas de esta naturaleza. Finalmente, la variedad de organizaciones usadas para la administración de las “zonas de reconstrucción” demostró a los ciudadanos de Colombia que existe una sociedad civil vibrante. En lugar de volverse siempre hacia al gobierno en busca de soluciones, los ciudadanos interactuaron con las ONG y con otras organizaciones para satisfacer sus necesidades.
- 6.4 El programa de seguridad ciudadana, en el Uruguay (1096/OC-UR) es un buen ejemplo del uso que puede hacerse de los gobiernos locales y de las organizaciones civiles para abrir nuevos cauces de suministro de los servicios sociales y ayudar a la solución de un problema creciente. El Gobierno del

Uruguay analizó correctamente el auge de la delincuencia y la inseguridad creciente de sus ciudadanos como un problema que sólo podían atenuar los propios ciudadanos. En lugar de aumentar simplemente las fuerzas policiales o encontrar maneras de hacer un mayor uso de fuerza, el gobierno estableció programas conjuntos de los ministerios nacionales y los gobiernos municipales, y organizaciones ciudadanas incluidas ONG y organizaciones de base comunitarias, para trabajar en una solución de largo plazo. Además, se establecieron juntas asesoras con representantes de la policía y de instituciones ciudadanas, a fin de asegurar las comunicaciones y el establecimiento de relaciones basadas en una mayor confianza mutua.

- 6.5 En el caso uruguayo, la descentralización del programa y la devolución de la ejecución del proyecto a las ONG, facultó a las comunidades para desempeñar un papel activo en un debate público que busca soluciones efectivas a escala nacional. Las ONG uruguayas señalaron que el gobierno respaldó sus actividades sociales y educativas tradicionales y que, también, promovió las alianzas de ONG, para que puedan compartir capacidades comunes. El programa rindió un resultado claramente bueno en cuanto al incremento de la conciencia y la participación de la ciudadanía, como lo demuestra el número sustancial de personas que participaron en los distintos programas.
- 6.6 El programa de emergencia en Colombia abrió nuevos cauces para el suministro de soluciones de vivienda para una población que necesitaba ayuda urgente. El gobierno, en lugar de ofrecer una clase de vivienda pública, con la ayuda de gobiernos locales y organizaciones ciudadanas ofreció varias posibilidades de vivienda para que los clientes tuvieran posibilidad de elección y pudo recurrirse a distintos proveedores a fin de satisfacer a los clientes más rápidamente que si se hubiera planteado sólo una posibilidad. La satisfacción de los beneficiarios del programa demostró el acierto de la decisión de brindar asistencia no sólo a los propietarios sino también a los inquilinos, para ayudar a la construcción y reconstrucción de viviendas.
- 6.7 Este informe incluye varios ejemplos de programas que establecieron mecanismos de respaldo financiero y técnico para que los sectores vulnerables desempeñen un papel económico mayor. En el Capítulo IV se analizan programas de capacitación orientados a adaptar a los jóvenes a los cambios de oportunidades económicas que les abren mayores posibilidades de empleo merced a cambios de actitud y comportamiento. Los programas también ayudaron a capacitar a los instructores para que estén en mejores condiciones de prestar servicios a la población objetivo.
- 6.8 El programa peruano PROJoven constituyó un esfuerzo conjunto del gobierno y el sector privado para el establecimiento de programas de capacitación para jóvenes de bajos ingresos. Mediante el uso de ONG y de otras organizaciones privadas, un gran número de estudiantes recibió cursos elegidos por ellos mismos. Además, en el caso de los cursos dictados por ONG, resultaron beneficiados jóvenes de bajos ingresos del ámbito provincial, un grupo que generalmente no recibe ofertas de esta clase, así como una mayoría de mujeres.

- 6.9 La cooperación técnica brasileña (MIF/AT-200) recurrió a ONG para llegar a segmentos de la sociedad que hasta entonces no habían sido beneficiarios de programas del gobierno y para desarrollar métodos pedagógicos novedosos. El programa tenía por objeto la reducción de los factores de riesgo que afectan a jóvenes de bajos ingresos de Belem, Fortaleza, São Paulo y Rio de Janeiro, y mejorar la capacidad institucional de entidades de capacitación privadas, para que pudieran ofrecer un mejor servicio a sus estudiantes. Participaron en el programa más de 2.342 civil organizaciones de la sociedad civil y recibieron alguna forma de capacitación más de 20.000 estudiantes.
- 6.10 Un componente del programa de seguridad ciudadana del Uruguay, se dedicó a la capacitación laboral. Se concentró en la oferta de distintos cursos de formación para el ingreso al mercado de trabajo a jóvenes en situación de riesgo y por medio de varios programas se brindó instrucción a 5.888 jóvenes.
- 6.11 Finalmente, en el caso ecuatoriano las dos cooperaciones técnicas (ATN/CT-7567-EC y ATN/SF-7476-EC) ayudaron al establecimiento de Amazonía Gas, S.A., que funciona como una empresa privada perteneciente, casi en su totalidad, a la CONFENAIE. También respaldaron los estudios de factibilidad para el proyecto de gas que se propuso y fue aceptado por Petroecuador. Se detectó un posible financista para la parte de la empresa conjunta correspondiente a Amazonía Gas, pero el trato no se concretó y actualmente se busca nuevos financistas.
- 6.12 En estos programas ha habido algunas deficiencias que pueden servir como enseñanza para el futuro, a saber:
1. En el caso colombiano, no hubo coordinación suficiente con las autoridades locales elegidas y el FOREC y, de hecho, pareció a veces que se usaba a las ONG para eludir a entidades políticas elegidas. En segundo lugar, los criterios fijados para la participación del sector privado prácticamente eliminaron a las ONG más pequeñas y locales. Desde el punto de vista de la sostenibilidad, fue importante el uso de los funcionarios locales elegidos o de las ONG locales, porque cuando finalizó el proyecto se comprobó que su cooperación era esencial para asegurar el respaldo a las obras construidas dentro del proyecto. Finalmente, las propias ONG reclamaron por la insuficiencia de la cooperación de abajo hacia arriba. Se sintieron tratadas como empleados y no como socios en el esfuerzo de la reconstrucción y no consideraron que se haya hecho uso de sus propias aptitudes en ciertos sectores.
 2. Los tres programas de capacitación tienen en común la característica de que los graduados de los cursos a menudo no encuentran empleo, problema que, en parte, obedece a la situación económica general. Las economías de esos países simplemente no han crecido con la rapidez suficiente para absorber toda la mano de obra no especializada o semiespecializada que se encuentra disponible, especialmente en vista de las abultadas migraciones internas hacia las ciudades. Por otro lado,

hubiera sido conveniente la fijación de marcos cronológicos más realistas para los cursos y una visión más amplia de las acciones necesarias para ampliar la fuerza de trabajo.

3. El programa del Uruguay crea otro problema en los proyectos de capacitación. La meta del programa era la reducción de la delincuencia, más que la creación de empleo y, por tal motivo, se suscitó cierta confusión en cuanto al vínculo entre uno y otro conjunto de objetivos. Se ejecutó, en cambio, una variedad de subprogramas conducentes a incorporar a los ciudadanos a la prevención del delito y a atacar algunas de las causas de la violencia, incluyendo el desempleo juvenil y la violencia doméstica. Los programas de capacitación de jóvenes incluyeron deportes, danzas, cerámicas y otras clases de actividades creativas, junto con la capacitación para el trabajo y, por ende, es difícil determinar qué clase de instrucción posibilitó la obtención de empleos, especialmente cuando no se dispone de una evaluación. La ausencia de una estrategia armonizada y de un conjunto sistematizado de definiciones operacionales aplicables a los niños en riesgo, tornó dudosa la posibilidad de evaluación del programa. Aunque todo el programa fue bien concebido, resulta difícil la conexión de sus elementos constituyentes.
4. Finalmente, el programa de fortalecimiento de la capacidad de grupos indígenas ecuatorianos para participar en la industria del petróleo y el gas de su país, es un ejemplo importante de respaldo financiero y técnico para que sectores vulnerables puedan ingresar a nuevos campos de actividad. Sin embargo, en el diseño y aprobación de las cooperaciones técnicas, el Banco no enfocó con criterio realista las complejidades de la apertura de una industria importante a la actividad de actores nuevos. Estas conclusiones llevan a la formulación de las siguientes

B. Recomendaciones:

6.13 La evaluación muestra que, en sus programas de trabajo con la sociedad civil y, en especial, con ONG, la labor del Banco ha sido eficaz en los frentes establecidos por el Directorio en 1995, según consta en el documento GN-1883-5. Si bien se ha obtenido buenos resultados, es posible poner en práctica mejoras conducentes a una ampliación de la eficacia y la eficiencia de la participación de las ONG y del Banco y, en tal sentido, concretamente:

1. El Banco debe seguir trabajando con las ONG y reforzándolas para amplificar la voz de la sociedad civil. En lugar de usarlas exclusivamente como organismos ejecutores de proyectos, el Banco debe prestar más atención al diálogo con las ONG durante la definición y diseño de los proyectos, para aprovechar sus múltiples perspectivas.
2. Para sustentar la viabilidad y la participación creciente de las ONG, el Banco debe trabajar con los países miembros prestatarios en el establecimiento de un marco institucional claro para las ONG en términos

generales (obligaciones jurídicas, judiciales y financieras) (Brasil), así como para circunstancias específicas (Colombia).

3. Debe considerarse las actividades con ONG dentro del marco de estrategias sectoriales a más largo plazo y no como proyectos discretos.
4. En los proyectos del Banco debe ponderarse cuidadosamente los costos y los beneficios de la experiencia técnica frente a la representación local. Los criterios de selección para la participación en los proyectos deben orientarse, en parte, a obtener el concurso de las ONG más experimentadas y avanzadas desde el punto de vista técnico, pero también debe buscarse la participación de socios locales con menos experiencia operacional pero con mayor conocimiento de las condiciones locales.
5. Cuando el Banco adjudique cooperaciones técnicas a ONG y a otras organizaciones ciudadanas que tratan de establecer nuevos campos de participación, debe obrar con realismo en cuanto al tiempo necesario para llevar a cabo esos esfuerzos. Además, debe establecerse un foco administrativo único, junto con un sistema de información entre todos los participantes que funcione regularmente. Finalmente, los departamentos del Banco deben comunicarse entre sí a fin de que pueda detectarse desde el comienzo, y superarse, las dificultades derivadas de los procedimientos del Banco.