

Carmen de la Cruz (dir.),
Maruja Barrig y Alicia Rodríguez



El financiamiento para la igualdad de género y la nueva “arquitectura de la ayuda”

Los casos de Guatemala y Perú

EL FINANCIAMIENTO PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LA NUEVA «ARQUITECTURA DE LA AYUDA»

Los casos de Guatemala y Perú

Carmen de la Cruz (dir.)

Maruja Barrig

Alicia Rodríguez



Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, junio de 2008
© Fundación Carolina - CeALCI
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.
Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
informacion@fundacioncarolina.es

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de la cubierta: Dayna Bateman

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-31.736-2008

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»

28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	VII
ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS	IX
INTRODUCCIÓN	XI
1. EL NUEVO «ORDEN» DE LA AYUDA Y LA REALIDAD DE AMÉRICA LATINA	1
I. La Declaración de París y sus compromisos	1
II. ¿Qué hace a la región latinoamericana diferente?	10
2. LAS EXPERIENCIAS DE GUATEMALA Y PERÚ	21
I. Desigualdades de género en la región: un obstáculo para el desarrollo... ..	21
I.1. Muchas leyes, de escaso cumplimiento	26
I.2. Aportes del feminismo y del movimiento de mujeres.....	28
I.3. La institucionalidad para la igualdad de género	34
II. La cooperación al desarrollo y la aplicación de la Declaración de París....	40
II.1. La cooperación al desarrollo en Perú: antecedentes, tenden-	40
cias, flujos y actores	40
II.1.1. Los procesos de alineamiento y armonización	47
II.2. La cooperación al Desarrollo en Guatemala: antecedentes, ten-	55
dencias, flujos y actores	55
II.2.1. Los procesos de alineamiento y armonización	59
III. ¿Cuánto cuenta el género en los procesos de alineamiento y armoni-	63
zación en Perú y Guatemala?	63
III.1. Recursos para promover la igualdad de género. Realidades y	64
porcentajes	64
III.2. El diálogo de políticas y el alineamiento en apoyo a los siste-	67
mas de los países	67
III.3. Liderazgo y capacidad de implementación de los países socios	71
III.4. Mecanismos de armonización entre donantes	76
III.5. Mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.....	77
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	83
BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS.....	97
ANEXOS.....	103
I. Propuesta de indicadores	105
II. Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.....	109
III. Personas e instituciones entrevistadas o que contestaron un cues-	121
tionario.....	121

PRESENTACIÓN

La mayoría de las investigaciones de desarrollo consultadas señalan que a pesar de los compromisos realizados por los gobiernos y los esfuerzos promovidos desde diversos sectores, ni las iniciativas orientadas a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres ni sus instituciones y organizaciones han sido efectivamente incorporadas en los procesos de desarrollo, así como tampoco adecuadamente financiadas. Este trabajo pretende contribuir a analizar desde un enfoque de género el significado de los nuevos procesos de «Alineamiento y Armonización», indagando si los mismos incluyen una verdadera arquitectura de género que traduzca los compromisos realizados por los gobiernos en los años noventa a nivel internacional. Asimismo, pretende identificar cuál es el significado de la efectividad de la ayuda, de la «apropiación» de la misma y del diálogo de políticas desde esta perspectiva; si los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos y donantes son suficientes; y cuál es el papel de los Mecanismos Nacionales de la Mujer y de las redes y organizaciones de mujeres en estos procesos. Por último, y a manera de recomendaciones, se han identificado algunos elementos claves para incorporar la perspectiva de género en la programación y gestión de la ayuda en la cooperación al desarrollo española, de manera que contribuyan a los objetivos de igualdad de género y por lo tanto a la promoción de los derechos de las mujeres.

Específicamente, el estudio ha tenido por finalidad elaborar un diagnóstico

del estado de situación de los procesos de alineamiento y armonización y su coherencia con las políticas de igualdad de género en Guatemala y Perú como países adherentes de la Declaración de París. A partir de las conclusiones y recomendaciones del mismo, se obtiene una serie de lecciones de la experiencia que esperamos puedan aportar al desarrollo de una estrategia para integrar el enfoque de género a los contenidos y resultados del Tercer Foro de Alto Nivel que se va a realizar en Ghana 2008, y, por último, hacer recomendaciones a la cooperación española para la región latinoamericana.

Este estudio consta de 3 secciones. En la primera se realiza un análisis de la Declaración de París, como documento operativo del proceso de alineamiento y armonización, así como de sus compromisos, y se identifica desde una visión de género el estado de situación del debate, así como las oportunidades y riesgos del proceso. En esta misma sección se sitúan las peculiaridades del contexto marco latinoamericano en el marco global de la financiación para el desarrollo, y se hace visible la escasa financiación destinada a la igualdad de género en la región.

La sección segunda analiza la situación concreta de ambos países desde los derechos de las mujeres y sus instituciones, y explora cuál es el estado de la cuestión en materia de cooperación al desarrollo y cómo se están dando los procesos de alineamiento y armoniza-

ción, el diálogo de políticas y los liderazgos en ambos países, así como los mecanismos de armonización, seguimiento y evaluación desde una perspectiva de género. Asimismo, muestra los obstáculos más significativos, identificando asimismo algunas experiencias que en este contexto se instalan como buenas prácticas. Esta sección destaca la necesidad de que estas nuevas modalidades incluyan una verdadera arquitectura de género que traduzca los compromisos realizados por los gobiernos en los años noventa a nivel internacional así como el significado de la efectividad de la ayuda y de la «apropiación» de la misma desde esta perspectiva. En el diálogo de políticas ha revisado el papel de los Mecanismos Nacionales de la Mujer y de las redes y organizaciones de mujeres y, en el marco de la responsabilidad entre los diversos actores, si los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos y donantes son suficientes para el avance de la igualdad de género como objetivo de desarrollo.

La tercera sección contiene unas conclusiones que destaca, entre otras, que aunque los gobiernos de Perú y Guatemala, así como los principales donan-

tes bilaterales y multilaterales, tienen marcos legales y operativos suficientes para abordar la igualdad de género como objetivo relevante para la efectividad del desarrollo y, de esta manera, ampliar la agenda de sus procesos de alineamiento y armonización, hasta el momento la igualdad de género no ha sido abordada explícitamente en la nueva agenda de la ayuda, ni se han promovido medidas, instrumentos y modalidades específicas para su avance. La ayuda sólo puede ser efectiva si los donantes promueven seriamente la apropiación y la asociación democrática entre todos los actores. Por lo tanto, parece necesario que tanto donantes bilaterales como multilaterales profundicen una asociación con todos los actores del desarrollo para la definición de una agenda estratégica conjunta que promueva una real igualdad de género.

Asimismo, esta sección incorpora recomendaciones de ambos procesos, así como unas recomendaciones generales en cinco áreas orientadas a la cooperación española, para contribuir a mejorar la integración del enfoque de género en los procesos de alineamiento y armonización.

ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

A & A	Armonización y Alineamiento
ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AN	Acuerdo Nacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
Belém Do Pará	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMD	Banco Multilateral de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
CNAP	Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz
COEECI	Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional
COMMCA	Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica
CONAPREVI	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar contra las Mujeres
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España
CTI	Cooperación Técnica Internacional
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DP	Declaración de París
ENIEX	Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Técnica Internacional
FONGI	Foro Internacional de Organizaciones No Gubernamentales
GIGAM	Grupo Interagencial de Género
IED	Inversión Extranjera Directa
INE	Instituto Nacional de Estadística
INP	Instituto Nacional de Planeación
IPG	Índice de Potenciación de Género
IPREDA	Instituciones Privadas sin fines de Lucro Receptoras de Donaciones de Carácter Asistencial o Educativo provenientes del Exterior
MESAGEN	Mesa Interagencial de Género
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
OCDE-CAD	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo-Comité de Ayuda al Desarrollo

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
ONAM	Oficina Nacional de la Mujer
ONG	Organización No-Gubernamental
PEO	Plan de Equidad y Oportunidades
PIB	Producto Interno Bruto
PLANOVI	Plan de Acción contra la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres
PNPDMG	Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMUDEH	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano
SECTI	Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SEPREM	Secretaría Presidencia de la Mujer
SIGOB	Sistema de Metas del Gobierno
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
SWAps	Enfoques Sectoriales (Sector Wide Approaches)
UNFPA	Fondo de Población de Naciones Unidas
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer
USAID	Agencia de Cooperación de EE UU

INTRODUCCIÓN

Es imprescindible asegurar que todas las personas de una sociedad se beneficien del crecimiento económico basado en un enfoque amplio de todos los aspectos del desarrollo: crecimiento, igualdad entre mujeres y hombres, justicia social, conservación y protección del medio ambiente, sostenibilidad, solidaridad, participación, paz y respeto de los derechos humanos.

(Declaración y Plataforma para la Acción de Beijing, 1995)

Los estudios realizados a partir de finales de los años noventa, así como las recientes contribuciones de las redes de mujeres al debate sobre la *macroeconomía de la ayuda*, han permitido constatar que *«la naturaleza, las políticas y la práctica de la financiación para el desarrollo, es decir: la naturaleza de las políticas de comercio internacional, la regulación de los flujos financieros y la inversión, así como la naturaleza y la práctica de las políticas de desarrollo internacional han cambiado profundamente en los últimos años. Dichos cambios se han dado como resultado de los compromisos consensuados en las áreas de comercio, deuda, inversiones y financiación para el desarrollo, conformando la denominada «Nueva Arquitectura del Desarrollo»*¹. Sin embargo, se añade, mientras las instituciones de comercio y desarrollo están cambiando, las estructuras de la desigualdad de género persisten en el mundo y el objetivo

de la igualdad de género como objetivo de desarrollo sigue siendo escasamente considerado o limitado a un tema transversal, sin abordar las causas estructurales y de poder que perpetúan dicha desigualdad en los contextos macroeconómicos, en los intercambios comerciales en el marco de las iniciativas internacionales, así como en la transferencia de recursos financieros para el desarrollo. La brecha entre el discurso y la práctica sigue siendo importante, y expresa una falta de coherencia de las políticas con los compromisos de igualdad de género asumidos por los gobiernos a nivel internacional.

Estos cambios no son ajenos a los acuerdos tomados por los donantes, sus países socios y las instituciones financieras internacionales para mejorar el sistema de gobernabilidad económica mundial y el fortalecimiento de la coordinación de los mecanismos de los donantes. Dichos acuerdos se han dado en espacios claves tales como la Conferencia de Financiación para el Desarrollo en Monterrey 2002, la Cumbre del Milenio de 2000 y el Foro de Alto Nivel entre donantes y países asociados que tuvo lugar en París en 2005 y que se ha plasmado en la **Declaración de París para la Efectividad de la Ayuda**, entre otros.

Para comprender estos desarrollos debemos buscar los antecedentes más importantes en los años noventa. A conti-

¹ WIDE Concept Paper: *New Aid, Old Trade. What do women have to say?* Concept Paper, Wide Annual Conference 2007.

nuación señalaremos algunos elementos claves:

LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO² EN SU COMPOSICIÓN, CALIDAD Y CANTIDAD

En los últimos treinta años podemos rastrear tres tendencias en los flujos de capital a los países en desarrollo:

- 1) Cambios significativos en las fuentes de financiamiento (incremento de las fuentes privadas, «nuevos donantes» por fuera del sistema del CAD, flujos de inversión extranjera directa, e incremento de los flujos de remesas, consideradas las más estables y que se han duplicado en el período 2000-2004).
- 2) Alta volatilidad de los flujos oficiales netos con una tendencia decreciente, a partir de los años noventa.
- 3) Cambio en la modalidad de los flujos financieros de deuda con bancos privados y mercados de capital

por inversión extranjera directa e inversión en acciones en el caso de los flujos privados netos.

Estas tres tendencias de los flujos oficiales netos están relacionadas con los principales debates sobre la ayuda oficial³ y el desarrollo en la actualidad. En el caso de las fuentes oficiales de financiamiento, se aprecia una clara preferencia por las donaciones sobre los préstamos, tendencia que se acentúa en los últimos años. La idea básica, en el caso de un número creciente de donantes, es que los países de ingresos medios deben avanzar progresivamente hacia la obtención de financiamiento en los mercados de capital, dejando de lado los préstamos bilaterales regulares y concesionales. Al mismo tiempo, se ha señalado que la ayuda oficial debe canalizarse principalmente hacia los países más pobres, focalizándola geográficamente especialmente en el África Subsahariana. La AOD, el comercio y la deuda gobiernan la capacidad de los países de renta baja para financiar el desarrollo, incluida

² Se entiende por Sistema Financiero Internacional para el Desarrollo al conjunto de instituciones que proveen financiamiento externo y apoyan la movilización de recursos internos para los países en desarrollo, así como asistencia técnica y apoyo en la provisión de bienes públicos globales o regionales. Está compuesto por las siguientes entidades: los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs), las agencias bilaterales de cooperación, las agencias de las Naciones Unidas y los organismos regionales, las fundaciones privadas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los inversionistas privados que realizan inversión extranjera directa (IED) en los países en desarrollo. Cada una de ellas tiene un ámbito de acción más relacionado con el sistema financiero o con las organizaciones para el desarrollo, mientras que los BMDs ocupan un amplio espacio al haber establecido relación con todas estas instituciones.

³ Se entiende por Ayuda Oficial al Desarrollo todos los desembolsos netos de créditos y donaciones realizadas según los criterios de la OCDE. Esto es, en condiciones financieras favorables y que tenga como objetivo primordial el desarrollo económico y social del país receptor.

Los Flujos de AOD

El aumento en los flujos AOD entre los años 2000 y 2004 se ha destinado principalmente a la cooperación técnica (46%), la condonación de la deuda a los países más pobres (32%), las contribuciones a los organismos multilaterales (21%) y la ayuda para emergencia (15%), mientras que otros rubros, tales como los préstamos y donaciones que no son condonación de deuda, han decrecido (-14%) (PNUD, 2005). Asimismo, en el caso de Estados Unidos y el Reino Unido, una parte significativa de este aumento se ha dirigido hacia Afganistán e Irak. Mediante una ampliación del presupuesto público para 2004, el gobierno de Estados Unidos asignó US \$ 18,6 mil millones a Irak, si bien buena parte de estos recursos no se calificarían como AOD en la definición de la OCDE.

la igualdad de género. Esta premisa ilustra el hecho de que una gran parte de las agencias bilaterales se hayan retirado de los países de renta media (incluyendo varios de América Latina y el Caribe) para concentrar sus esfuerzos y recursos en los países más pobres.

En este contexto más amplio de flujos financieros hacia los países en desarrollo, la AOD (tal como la define la OCDE) ha crecido alrededor de US\$ 12 mil millones entre 2000 y 2004, particularmente porque Estados Unidos aumentó su presupuesto de ayuda en aproximadamente US\$ 8 mil millones. Sin embargo, si se mira a la AOD como porcentaje del ingreso nacional de los países donantes, se aprecia una tendencia decreciente a partir de los años sesenta: pasó de 0,5% del ingreso nacional en 1960 a 0,25% en 2004, cada vez más lejos de la meta de 0,7% acordada por los países donantes en los

años setenta (PNUD, 2005). En los próximos años es posible que el presupuesto para la AOD aumente y, de hecho, la OCDE ha contabilizado un crecimiento importante para 2005, aunque ya ha informado de un descenso en 2006.

LOS PROCESOS DE DISEÑO Y PUESTA EN MARCHA DE LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE POBREZA

Las Estrategias de Reducción de Pobreza surgidas a partir de mediados de los noventa en adelante y lideradas por el Banco Mundial se han diseñado y puesto en marcha a cambio de deuda externa y ya incorporan, entre otros, algunos de los principios establecidos actualmente por la Declaración de París, como los de **Alineamiento** y **Apropiación de la Ayuda**. Estas iniciativas han marcado un cambio con respecto a la déca-

da anterior tanto en la pluralidad de la ayuda como en las prioridades⁴. Asimismo, se han incrementado las dificultades de identificar y fiscalizar las condicionalidades de la ayuda, a lo que se añade un creciente «tecnicismo» de la misma. Sin duda, esta situación ha generado algunas dificultades para su seguimiento tanto a los Mecanismos de la Mujer como a las organizaciones sociales. En el año 2000 los acuerdos surgidos de la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas generaron compromisos de los gobiernos a nivel mundial al establecer 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores para reducir la pobreza en el 2015. A pesar de las críticas que dichos objetivos han suscitado en diversos sectores por insuficientes y limitados, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) representan para una gran parte del movimiento de mujeres una estrategia de política y de comunicación para dinamizar la implementación de los Planes de Acción acordados en los años noventa. Asimismo, han generado una oportunidad extraordinaria para debatir la forma de llevar a cabo la cooperación multilateral mediante la movilización de recursos para el desarrollo en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado. Sin embargo, algunas autoras y autores (Floro, Çagatay, Willoughby y Ertürk, 2003) reconocen que el avance de

muchos de estos objetivos —tales como la erradicación de la pobreza, la igualdad entre los sexos, la sostenibilidad del medio ambiente y los derechos humanos— sigue siendo difícil. Entre las razones que generan dichas dificultades, citan las siguientes:

- a) La asignación de recursos para alcanzar tales objetivos,
- b) El compromiso político con los objetivos por parte de muchos gobiernos más allá de las meras declaraciones,
- c) La coherencia entre las políticas macroeconómicas y otros programas que se ocupan de estos objetivos de desarrollo, y
- d) Lo que eufemísticamente se conoce como «propiciar un entorno internacional» que permita a los gobiernos formular políticas coherentes e integrales que sitúen a las personas en el centro de los procesos de desarrollo.

LA CRÍTICA DE LOS PAÍSES DONANTES DESDE LOS AÑOS NOVENTA SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO

Estas críticas han identificado una serie de problemas en torno a la AOD, a los que se pretende dar solución. A continuación se mencionan algunos:

⁴ Los estudios sobre los documentos de estrategias de reducción de la pobreza indican que los temas de género están escasamente presentes, y parecen no tener relevancia ni para el Banco Mundial, ni para los técnicos de la macroeconomía de los países que comienzan a dominar crecientemente el discurso y las decisiones sobre la ayuda. El debate sobre la feminización de la pobreza y el de la inclusión social aparecen desligados de los procesos de crecimiento e inversión.

- No ha estado centrada realmente en reducir la pobreza.
- La Ayuda es altamente volátil o impredecible, en muchos casos no llega o llega tarde, en otros tantos por las condicionalidades para la ayuda o por las dificultades burocráticas y administrativas.
- Es necesario que los procesos sean «apropiados» por los gobiernos y no condicionados, y por lo tanto hay que fomentar el diálogo sobre políticas, la asociación y la rendición de cuentas.
- Ha existido una escasa coordinación entre los donantes y es necesario alinearse con las propuestas gubernamentales en torno a las estrategias nacionales de desarrollo u otros instrumentos.
- El enfoque orientado a proyectos ha debilitado a los gobiernos, y se han

generado altos costos de funcionamiento y gestión. Es necesario avanzar en enfoques basados en programas y apoyos multi-anales ligados directamente a los presupuestos.

La evolución de estos elementos también ha alcanzado un consenso entre los donantes y algunos países socios en el marco de Naciones Unidas y la OCDE, sobre la necesidad de incrementar no sólo la calidad de la ayuda, sino también la cantidad para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aunque el objetivo de alcanzar el 0,7% del PIB de los países donantes fue planteado ya en los años setenta y el incremento de la AOD fue formalmente ratificado en la Cumbre de Monterrey, en la misma no se establecieron porcentajes. El tema del incremento de los recursos sigue siendo fundamental, ya que la brecha

Tres planos del debate:

A) En el plano estratégico

- La mejora en la asignación de la ayuda
- El alineamiento de los donantes con estrategias nacionales y lucha contra la pobreza
- El apoyo directo de los presupuestos de los países en desarrollo

B) En el plano de instrumentos y procesos

- La calidad de la ayuda (previsibilidad, sostenibilidad y flexibilidad)
- La desvinculación de la ayuda
- La armonización de las políticas, los procedimientos y las prácticas de los donantes

C) En el plano de la práctica sobre el terreno

- La coordinación entre donantes (consorcios y grupos de ayuda)

existente entre los recursos disponibles para luchar contra la pobreza y las desigualdades, y los necesarios para lograr los ODM, sigue siendo abismal (CONGD, 2006). Aunque todos los compromisos en materia de AOD se alcanzaran en los próximos años, el mundo seguiría experimentando un déficit de financiación para el desarrollo. En este sentido se hace necesario buscar nuevos mecanismos de financiación que complementen y no sustituyan los compromisos actuales (por ejemplo, una política fiscal global, etc.).

¿CUÁLES HAN SIDO LOS AVANCES EN TORNO A LA IGUALDAD DE GÉNERO?

La década pasada representó un tiempo de avances sin parangón en la definición y desarrollo de estrategias, políticas y propuestas para el progreso de la igualdad de género y su articulación con las políticas globales. El análisis de género permitió asimismo hacer visible las desigualdades de género en el desarrollo y, desde esta perspectiva, identificar los obstáculos para la sostenibilidad del comercio y las propuestas alternativas. Sin duda los avances de la economía feminista, y los diálogos iniciados con el enfoque de desarrollo humano y de derechos, están marcando una ruta propositiva de construcción de un paradigma emancipatorio frente a los nuevos desafíos que esta nueva era de la globalización presenta.

El papel que la Declaración y la Plataforma para la Acción de Beijing —el referente para la acción internacional general más importante respecto a la agenda de género en el desarrollo—, la declaración de Viena sobre Derechos Humanos, la Plataforma para la Acción de la Conferencia sobre Población y Desarrollo de 1994, la Cumbre Social Mundial así como las Metas del Milenio y la Resolución 1.325 del Consejo de Seguridad⁵, tuvieron en este proceso, definiendo la necesidad de la promoción de la igualdad de género para la erradicación de la pobreza y la construcción de la paz, y como objetivo de desarrollo, ha sido clave. El reconocimiento a dos estrategias propuestas desde los años ochenta: el «*mainstreaming*» de género —el reconocimiento de la necesidad de influir todas las metodologías, análisis, políticas y planificación desde una perspectiva de género— y el «*empoderamiento*» de las mujeres representaron, asimismo, un avance indiscutible.

De forma paralela los gobiernos y donantes, a través de su apoyo a acciones de cooperación al desarrollo, se comprometieron a traducir estos objetivos en nuevas normas, planes de acción e institucionalidad competente para avanzar en una verdadera justicia de género. Este objetivo no sólo se justificó por razones éticas, es decir, trabajar para lograr un orden de género más equitativo, justo y solidario, sino también como estrategia para mejorar la eficacia de las

⁵ Resolución 1.325 (2000) sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

acciones de desarrollo y para alcanzar los otros objetivos prioritarios de desarrollo, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

La preocupación en torno a las relaciones de género en el desarrollo reforzó la afirmación de que la igualdad en la condición de mujeres y varones es fundamental para cada sociedad, y que la igualdad de género es tanto un objetivo como un medio de desarrollo. Esta constatación ha dado lugar a numerosas reflexiones sobre la pregunta: ¿qué clase de desarrollo económico sería más eficiente para promover un desarrollo humano y qué políticas de desarrollo son las más adecuadas para promover los intereses de las mujeres del Sur? Como respuesta a estos interrogantes el movimiento de mujeres hizo visible que el paradigma de desarrollo presente, es decir el paradigma en el cual los temas de género y pobreza se han inscrito históricamente, no analiza adecuadamente ni las relaciones de poder ni las desigualdades en las que el «desarrollo» se basa. En este proceso las mujeres realizaron demandas basadas en los derechos humanos y por la justicia de género incorporando mecanismos múltiples de rendición de cuentas para la realización de dos principios básicos, el de la igualdad y la

no-discriminación desarrollados en la CEDAW⁶ y en las declaraciones y resoluciones internacionales⁷.

Reconociendo estos avances, hay que admitir que al finalizar la década, el siglo XXI se inició con una gran distancia entre los compromisos adquiridos durante los años anteriores y consensuados por los países, y su verdadero cumplimiento e inclusión en la práctica del desarrollo. El informe de la OCDE 1999-2003 informa que sólo el 0,3% de la AOD fue ejecutado en actividades relativas a «mujeres en el desarrollo». Asimismo, las primeras valoraciones indican que las Revisiones de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza, los informes de progresos de los ODM y de los enfoques sectoriales amplios (SWAPs) ilustran que escasamente incorporan temas de género y no traducen los análisis de género a la planificación e implantación⁸. Parece paradójico que aquellos sectores que requerirían una mayor inversión y esfuerzo a largo plazo para abordar desigualdades estructurales reciban menor financiamiento. Ante estas constataciones algunos países donantes han comenzado a revisar su política de género en el desarrollo, coincidiendo, asimismo, con la reflexión y el debate en torno a la reforma de Naciones Unidas y la nueva «Arquitectura de Género».

⁶ CEDAW es la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer (1979) y es considerada la Carta Magna de las Mujeres.

⁷ De la Cruz, C.: «Género, Derechos y Desarrollo Humano», *América Latina Genera*, PNUD, 2007.

⁸ OECD DAC Network on Gender Equality, 2006. Paris Declaration Commitments and Implications for Gender Equality and Women's Empowerment.

DE BEIJING A PARÍS: EFECTIVIDAD DE LA AYUDA, FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO E IGUALDAD DE GÉNERO

Este documento parte de la premisa de que las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo pueden mantener e incluso reforzar las asimetrías y los sesgos de género si no se abordan de forma sistemática e integral en la formulación y ejecución de las políticas. Sostiene, asimismo, que es importante entender que la financiación para el desarrollo —ya sea mediante la movilización de recursos nacionales o internacionales, aprovechando las ganancias procedentes del comercio, promoviendo la cooperación económica internacional o bien a través del endeudamiento externo— implica la transferencia de fondos entre países, sectores, instituciones, unidades familiares y entre las personas. Esta transferencia se realiza a través de las políticas económicas, configuradas por una amplia variedad de instituciones y estructuras que funcionan como canales, intermediarios o promotores. Así como estas políticas influyen en la movilización y distribución de recursos para usos diversos, también determinan quién adquiere el control de estos recursos. De este modo, al modificar dicho control entre los distintos grupos, las políticas transforman la estructura de poder básica de las relaciones

económicas, digamos entre el gobierno y el sector privado, los inversionistas extranjeros y los países de acogida, las empresas exportadoras y los trabajadores, las mujeres y los hombres. En este sentido, las estrategias de financiación siempre tienen un contenido social (Elson y Çagatay, 2000). Es por esto que los efectos de género de dichas estrategias no pueden afrontarse adecuadamente si el análisis económico sólo se centra en las actividades monetizadas, basadas en el mercado.

La Financiación para la igualdad de género debe ir más allá de los objetivos de la efectividad de la ayuda de incrementar la calidad y cantidad de la misma para poder lograr los Objetivos del Milenio⁹. Requiere, asimismo, de una noción alternativa de «coherencia de políticas» de acuerdo con las Convenciones de NU sobre derechos humanos y derechos de las mujeres. En este contexto, el actual énfasis de Naciones Unidas en las Metas de Desarrollo, particularmente la meta 3 sobre igualdad de género¹⁰ y la meta 8¹¹ sobre asociación para el desarrollo, es una herramienta clave para avanzar en la proposición de mecanismos acordados para la financiación para el desarrollo desde una perspectiva de género. Asimismo, una valoración de lo adecuado de las estrategias de desarrollo nacional para avanzar en los

⁹ El incremento de la ayuda fue formalmente acordado en la Cumbre de Monterrey sobre Financiamiento para el Desarrollo (2002).

¹⁰ Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

¹¹ Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

compromisos sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres debería preguntarse:

- Si los países han ratificado la CEDAW, ¿cuál es su estatus en relación a los informes periódicos y si las estrategias nacionales incorporan sus comentarios y acciones?
- Si las estrategias de desarrollo nacionales han tomado en consideración las recomendaciones de la revisión de Beijing+10.
- Si las estrategias de desarrollo toman en consideración a los Objetivos de

Desarrollo del Milenio, especialmente aquellos relativos a los temas de género.

- Si las estrategias de desarrollo nacionales consideran la Resolución 1.325 del Consejo de Seguridad en países en conflicto y post-conflicto.

¿POR QUÉ ESTE INFORME Y CÓMO SE HA HECHO?

Este trabajo pretende contribuir a analizar desde un enfoque de género el significado de los nuevos procesos de

En la cumbre de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo, las organizaciones de mujeres plantearon que las propuestas acordadas presentaban una clara incoherencia entre¹²:

La igualdad como derecho humano, la participación y el desarrollo sostenible, y la protección de los derechos corporativos a la inversión, el comercio y la propiedad. Los objetivos de las conferencias de Naciones Unidas en los años noventa y las políticas macro-económicas que incrementan la pobreza.

Los compromisos retóricos en materia de derechos humanos y las políticas de ajuste estructural, la liberalización comercial y las Instituciones Financieras de Desarrollo que minan la seguridad, y los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

La democracia y la participación y el control ejercido por organizaciones como la IFI y la OMC que excluyen a numerosas naciones pobres.

El «mainstreaming de género» y el seguimiento de los compromisos de Beijing y las políticas macroeconómicas.

El desarrollo humano sostenible y la liberalización de políticas de la OMC.

La erradicación de la pobreza y la movilización en torno a la guerra antiterrorista que debilita los compromisos con la AOD orientándolos hacia la militarización y que desestabiliza las economías y las sociedades.

¹² Comunicado público de la red WICEJ, Monterrey 2002.

«Alineamiento y Armonización», indagando si los mismos incluyen una verdadera arquitectura de género que traduzca los compromisos realizados por los gobiernos en los años noventa a nivel internacional. Asimismo, pretende identificar cuál es el significado de la efectividad de la ayuda, de la «apropiación» de la misma y del diálogo de políticas desde esta perspectiva; si los mecanismos de rendición de cuenta de los gobiernos y donantes son suficientes; y cuál es el papel de los Mecanismos Nacionales de la Mujer y de las redes y organizaciones de mujeres en estos procesos. Por último, y a manera de recomendaciones, se han identificado algunos elementos claves para incorporar la perspectiva de género en la programación y gestión de la ayuda en la cooperación al desarrollo española, de manera que contribuyan a los objetivos de igualdad de género y por lo tanto a la promoción de los derechos de las mujeres.

Específicamente, el estudio ha tenido por finalidad elaborar un diagnóstico del estado de situación de los procesos de alineamiento y armonización y su coherencia con las políticas de igualdad de género en Guatemala y Perú como países adherentes de la Declaración de París para, a partir de las conclusiones y recomendaciones del mismo, obtener una serie de lecciones de la experiencia que permitan aportar al desarrollo de una estrategia para integrar el enfoque

de género a los contenidos y resultados del Tercer Foro de Alto Nivel a realizarse en Ghana 2008, y por último hacer recomendaciones a la cooperación española para la región latinoamericana.

La selección de los países respondió a la articulación de varios criterios que han permitido dar una visión más amplia del diagnóstico y obtener de los dos estudios de caso los suficientes insumos para identificar y elaborar las recomendaciones finales. Entre dichos criterios podemos citar: los geográficos, desde una perspectiva andina y centroamericana; consideraciones de desarrollo como su situación en relación a la desigualdad y los niveles de pobreza; la alta presencia de población indígena en ambos; la pertenencia a grupos de países latinoamericanos de Desarrollo Humano Medio o renta media baja y alta, respectivamente; los momentos políticos presentes¹³; y el hecho de que ambos países hayan pasado por procesos violentos en la última década. En relación a este último criterio, el caso de Guatemala era muy relevante para revisar de qué manera la implementación de los Acuerdos de Paz, como uno de los marcos orientadores de la política de desarrollo del país, está incorporando instrumentos como la Resolución 1.325 del Consejo de Seguridad.

El estudio se ha llevado a cabo por un equipo multidisciplinar y multinacional,

¹³ El Gobierno del APRA en Perú inició su periodo en enero de 2006, momento en que se adhiere a la Declaración de París, mientras que el gobierno guatemalteco actual finaliza el suyo en 2007.

compuesto de dos expertas por cada uno de los países y una directora. Para el caso de Perú contamos con las valiosísimas aportaciones de la politóloga, periodista y feminista peruana, conocedora de la cooperación internacional y especialista en temas de género Maruja Barrig. En Guatemala nos acompañó en el proceso Alicia Rodríguez, socióloga y feminista, especialista en temas de Auditoría Social y Coordinadora General del Comité Beijing en el país. Sin el trabajo de ambas investigadoras no hubiera sido posible este estudio, dirigido por Carmen de la Cruz, especialista española en temas de género y desarrollo. Como parte del proceso de investigación se realizaron las siguientes actividades:

1. Análisis documentales y bibliográficos.
2. Entrevistas en profundidad y consultas a diversos actores gubernamentales, de la sociedad civil y de la comunidad de donantes, así como del Sistema de Naciones Unidas.
3. Dos sesiones en cada país de devolución de información con diversos actores en cada uno, entre los que participaron personas entrevistadas, grupos de mujeres y agencias del Sistema de Naciones Unidas.
4. Una sesión de intercambio con otros actores en Madrid coordinada por la Fundación Carolina.

Es importante destacar que para el caso de Perú se contó con los resultados de la Encuesta 2006 sobre la Efectividad de la Ayuda realizada por la OCDE-CAD, lo

que permitió tener una información más detallada de los avances hasta el momento. Otras encuestas, como es el caso de la Revisión de la Efectividad de la Ayuda del Banco Mundial 2006, tampoco incluyeron a Guatemala entre sus países a evaluar. Para este país, la escasa disponibilidad de información limitó el análisis de algunos aspectos.

El estudio consta de 3 secciones. En la primera se realiza un análisis de la Declaración de París, como documento operativo del proceso de Alineamiento y Armonización así como sus compromisos, y se identifican desde una visión de género las oportunidades y riesgos del proceso. En esta misma sección se sitúan las peculiaridades del contexto marco latinoamericano en el marco global de la financiación para el desarrollo. La sección segunda analiza la situación concreta de ambos países desde los derechos de las mujeres y sus instituciones; cuál es el estado de la cuestión en materia de cooperación al desarrollo; cómo se están dando los procesos de alineamiento y armonización, el diálogo de políticas y los liderazgos en ambos países; los mecanismos de armonización, seguimiento y evaluación. La tercera sección contiene unas conclusiones y recomendaciones de ambos procesos, así como unas recomendaciones generales orientadas a la cooperación española, para contribuir a mejorar la integración del enfoque de género en los procesos de alineamiento y armonización. Por último, se indica la bibliografía y documentos consultados.

1. EL NUEVO «ORDEN» DE LA AYUDA Y LA REALIDAD DE AMÉRICA LATINA

I. LA DECLARACIÓN DE PARÍS Y SUS COMPROMISOS

La Declaración de París es el documento de compromiso del Foro de Alto Nivel, acogido por el gobierno de Francia y patrocinado por varios Bancos de Desarrollo, el PNUD, el CAD-OCDE y el Banco Mundial en marzo de 2005. Como decíamos anteriormente, en este proceso, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005 es el resultado de una serie de iniciativas al más alto nivel como seguimiento del «Consenso de Monterrey»¹ y en la que se involucraron 35 países donantes, 26 agencias multilaterales, 56 países asociados y 14 organizaciones de la sociedad civil. Es, asimismo, el paraguas bajo el cual se articulan una serie de elementos puestos en marcha desde finales de los noventa consolidando una «Nueva Arquitectura» de la financiación para el desarrollo. Lo particular de la relación entre la Declaración de París y las Metas del Milenio es su focalización en la reducción de la pobreza en el contexto del alineamiento de la ayuda y de la armonización entre donantes y los gobiernos asociados de los países en desarrollo. En este sentido, el logro de dichos objetivos se convierte en un tema central de la Declaración convirtiéndolos en una suerte de «*plan de desarrollo internacional en la actual economía política*»². La

Declaración marca un nivel de consenso y de resolución sin precedentes para reformar la ayuda y hacerla más efectiva con el objeto de combatir la pobreza y la desigualdad, incrementar el crecimiento, construir capacidades y acelerar el cumplimiento de los ODM. Es, asimismo, un marco corto y operativo y sus cinco áreas de compromiso representan un amplio consenso entre gobiernos y donantes para hacer la ayuda más efectiva.

La Declaración compromete a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE-CAD), a los donantes y a los países en desarrollo a trabajar juntos estableciendo nuevas modalidades de ayuda, que pretenden, a través del desarrollo de cinco pilares fundamentales, una mayor armonización y alineamiento de la misma, así como una «apropiación» de las políticas por parte de los países en desarrollo.

La puesta en marcha de estos cinco principios: **Apropiación, Alineamiento, Armonización, Gestión por Resultados y Responsabilidad Mutua**, pretende:

1. Centrarse en las prioridades nacionales acordadas para alcanzar los ODM y reducir la pobreza.

¹ El Foro de Alto Nivel sobre Armonización (Roma, 2003) y la Ronda de Marrakech sobre Gestión por resultados (2004).

² Williams, Mariama: *Financing Development, Democracy and Gender Equality*, ponencia presentada en la VIII Commonwealth Women's Affairs Ministers Meeting, mayo 2007.

2. Alinear la ayuda y las actividades de los donantes con los procesos de planificación de los países (ej., estrategias de reducción de la pobreza).
 3. Coordinar y armonizar la acción de los donantes, reduciendo su fragmentación.
 4. Gestionar por resultados e implementar los planes a través de los sistemas propios de los países.
 5. Poner énfasis en la asociación y rendición de cuentas mutuas entre donantes y países receptores.
 6. Promover la rendición de cuentas de los gobiernos locales a la ciudadanía a través de un mayor énfasis en los canales propios de rendición de cuentas de los gobiernos (ej., Parlamentos).
- países asociados y ayudar a multiplicar sus capacidades.
 - Intensificar las obligaciones mutuas de los donantes y los países asociados hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y resultados en términos de desarrollo.
 - Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de los donantes para alcanzar la mayor eficacia posible en función del costo.
 - Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un compromiso de colaboración y la convergencia progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países asociados.
 - Establecer medidas y normas de desempeño y rendición de cuentas de los sistemas de los países asociados para la gestión de las finanzas públicas, las adquisiciones, las salvaguardas fiduciarias y la evaluación del medio ambiente, y aplicarlas de manera rápida y amplia, de acuerdo con las prácticas recomendadas y ampliamente aceptadas.

Asimismo, y como resultado de los problemas identificados en los años noventa, los países donantes e instituciones reunidos en París también se comprometieron a adoptar una serie de medidas concretas y eficaces para solucionar dichos problemas. Es por esto que los cinco principios contienen alrededor de 56 acciones destinadas a mejorar la calidad de la ayuda, y que pretenden:

- Reforzar las estrategias nacionales de desarrollo de los países asociados (receptores) y sus marcos operativos (como, por ejemplo, marcos para evaluar la planificación, el presupuesto y el desempeño).
- Incrementar la convergencia de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los

La Declaración sostiene, asimismo, que es necesario y posible aumentar la eficacia de todas las formas de ayuda. Un punto clave en este proceso es la definición de las modalidades más adecuadas y complementarias que deberán ajustarse a las estrategias y prioridades nacionales. A estos esfuerzos se deberán añadir aquellos que permitan racionalizar la fragmentación de las actividades de los donantes a escala nacional y sec-

LOS CINCO PRINCIPIOS

1. **Apropiación:** Los países asociados ejercen un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinan las acciones de desarrollo.
2. **Alineamiento:** Los donantes basan su apoyo global en las estrategias, instituciones y procedimientos de desarrollo nacionales de los países asociados y vinculan el financiamiento con un marco único de condiciones y/o una serie de indicadores derivados de la estrategia nacional de desarrollo.
3. **Armonización:** Las acciones de los donantes están más armonizadas, son transparentes y colectivamente efectivas.
4. **Gestión por resultados:** Gestión de los recursos y mejora de la toma de decisiones por resultados.
5. **Rendición de cuentas mutua:** Tanto donantes como asociados deben rendir cuentas por los resultados de desarrollo.

torial. La Declaración define, también, 12 indicadores cuantitativos de progreso acordados por los asociados con metas para el 2010, y una agenda de difusión de los compromisos y de implementación y seguimiento de los avances hasta esa misma fecha. Dichos avances serán revisados a medio plazo en un Foro de Alto Nivel a realizarse en Ghana en el 2008.

¿Qué aportan los avances en materia de igualdad de género a la Declaración de París?

Antes de dar respuesta a este interrogante debemos preguntarnos cuál podría ser el significado de la efectividad de la ayuda desde el punto de vista de género. No creemos que exista una sola respuesta al mismo, pero sí estamos convencidas que la única manera de

medir dicha efectividad para todos los actores involucrados es su contribución a la erradicación de la pobreza y a las desigualdades. Por lo tanto, la igualdad de género así como los derechos de las mujeres son absolutamente pertinentes en este debate dada su relevancia como objetivos de desarrollo. Asimismo, la categoría de género como marco de análisis por un lado y la práctica de desarrollo expresada en la planificación de género y el diseño de políticas, por otro, pueden ayudar a ampliar el marco de la Declaración, profundizando en la comprensión de la articulación de los principios y los resultados esperados, y de esta manera contribuir a situar la efectividad de la ayuda en el marco de la efectividad del desarrollo. En este sentido podemos considerar dos aspectos relevantes:

- Los acuerdos y normativas internacionales aceptados por la comunidad

internacional en materia de igualdad de género, así como los resultados y estrategias consensuados en las Conferencias Internacionales y las herramientas provistas por los mismos para la evaluación de los avances. De esta manera se haría visible la necesidad de la coherencia entre los objetivos de dichas conferencias en los años noventa y las políticas macroeconómicas que conducen a la pobreza.

- El desarrollo de instrumentos y herramientas prácticas que han permitido avanzar en la medición y evaluación de la efectividad del desarrollo, tales como mecanismos e indicadores de género, auditorías y presupuestos sensibles al género.

Según el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el análisis de los principios que sostienen las nuevas modalidades desde una perspectiva de género representa un elemento clave para la calidad y eficacia de la ayuda al desarrollo y nos permite abordar el tema desde un enfoque más complejo. En su documento *La promoción de la Igualdad de Género en las Nuevas Modalidades y Alianzas para la Ayuda al Desarrollo* (2006) define que para apoyar la igualdad de género, el nuevo sistema de ayuda debe incluir:

- Financiamiento suficiente para los programas que dan respuesta a las necesidades de las mujeres.

- Sistemas de rendición de cuentas para gobiernos y donantes con el fin de fiscalizar y aumentar su contribución a la igualdad de género.
- Incorporación de una perspectiva sensible al género en las evaluaciones de progreso, el seguimiento del desempeño y en los indicadores para la eficacia de la ayuda al desarrollo.

Sin duda, estas propuestas representan una importante contribución a la efectividad de la ayuda y un significativo esfuerzo por parte de los donantes y países asociados orientado a la mejora de la eficiencia de los acuerdos financieros y administrativos necesarios para reducir los costes de transacción y mejorar la entrega de la ayuda, dado el compromiso de los donantes de incrementar su cuantía. Sin embargo, gran parte de la literatura consultada³ señala que los mecanismos de gestión de los flujos de la ayuda tienen un significativo impacto sobre la naturaleza de los resultados, así como serias implicaciones para la consecución de los objetivos. Más aun, señalan que los cinco principios claves tienen implicaciones que van más allá de la entrega de la ayuda por sí mismos y son puntos principales de referencia para el diálogo de políticas y para definir el contenido de los programas en todos los sectores y en los temas transversales. Añaden que según está planteado el proceso, es decir, sin ampliar la agenda política de la Declaración, no podría

³ Como por ejemplo la producida por: OECD-DAC: *Network on Governance Task Team on Human Rights and development*, 2006, UNIFEM, 2006, etc.

tener un impacto real sobre la efectividad del desarrollo. Argumentan, asimismo, que es necesario prestar una gran atención a las políticas sustantivas y a la calidad o naturaleza de los resultados a lograr, identificando las nuevas oportunidades para avanzar tanto en la definición de un marco de derechos en la cooperación al desarrollo como en la inclusión de la igualdad de género como objetivo de desarrollo.

En este punto es importante señalar que si bien la Declaración presta mayor atención a la mecánica de la ayuda, reconoce las dimensiones políticas de la misma y la necesidad de un enfoque más coherente en relación a las mismas (párrafos 37-42). La sección sobre armonización señala la necesidad de trabajar más coherentemente sobre la agenda de gobernabilidad en los estados frágiles, así como la necesidad de un enfoque armonizado para la evaluación medioambiental. Asimismo, el párrafo 42 expresa que *«estos esfuerzos son también necesarios en los otros temas transversales como la igualdad de género»*... Ésta es la única mención a este tema a lo largo de toda la Declaración. Sin embargo, en los últimos meses han ido surgiendo algunos consensos de interés entre la comunidad de donantes y

los países asociados sobre los «temas transversales», considerándolos no sólo temas de desarrollo sino más bien temas universales que están en el corazón de la existencia humana. Se añade que es necesario dejar de referirse a ellos como «temas transversales» y mencionarlos como lo que son, sostenibilidad de género, de derechos y medioambiental. Estos avances representan una oportunidad para mover los temas «transversales» de los márgenes al centro de desarrollo⁴ y desarrollar un enfoque de asociación que incluya mecanismos fuertes de rendición de cuentas de los mismos.

Por otra parte, algunas organizaciones de mujeres ya han señalado que hay que repensar la agenda de París, yendo más allá del carácter meramente técnico de los compromisos y procesos, y situándola por fuera del CAD, en espacios de Naciones Unidas, como el Foro de Cooperación al Desarrollo del Consejo Económico y Social. Indican, asimismo, que las nuevas modalidades están reduciendo los espacios para acceder a los fondos y a su negociación —haciendo aún más visibles las relaciones asimétricas de poder en el marco de la financiación para el desarrollo—, y llaman la atención sobre la ausencia de mecanis-

⁴ Taller de Dublín organizado por las redes del CAD sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Gobernabilidad e Igualdad de Género y el Grupo de trabajo de Efectividad de la Ayuda sobre *«Development Effectiveness in Practice: Workshop on Applying the Paris Declaration to Advance Gender Equality, Environmental Sustainability and Human Rights»*, abril, 2007.

En la apertura del Taller la ex presidenta de Irlanda, Mary Robinson, señaló en su discurso que tanto las mujeres como los hombres pobres no estaban tan preocupados sobre qué modalidad de ayuda se utiliza, sino más bien en cómo los esfuerzos de desarrollo afectan sus vidas.

mos de rendición de cuentas de la ayuda en la mayoría de los países. Si el nivel de compromiso político de financiar a las organizaciones de mujeres se debilita, nos deberíamos preguntar si esta tendencia prolongada no socava el desarrollo. Por otra parte, si nos comprometemos con el principio de gestión por resultados los interrogantes serían los siguientes: ¿Adónde va el dinero? ¿Qué impacto tiene sobre las mujeres y hombres sin recursos y en situación de mayor vulnerabilidad, y en la ampliación de la brecha de la desigualdad social? ¿Cómo medimos el impacto?

Nuevas políticas, viejas modalidades

Las nuevas modalidades de ayuda y la promoción de nuevas asociaciones para la efectividad de la ayuda definen una serie de mecanismos a nivel de los países que incluyen apoyo directo a los presupuestos, enfoques sectoriales amplios, en algunos casos financiados por donantes múltiples a través de fondos canasta y estrategias de asistencia conjunta, y están fuertemente asociados a la ayuda basada en programas. Representan, asimismo, un marco para las negociaciones de políticas con los países

asociados así como un conjunto de normas nuevas para la implementación de la ayuda. La mayoría de las modalidades mencionadas ya han sido utilizadas por diferentes agencias bilaterales y multilaterales, y en algunos casos, como el de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza, existe una amplia literatura analizando su impacto desde una perspectiva de género.

A pesar de que muchos países están todavía en fases preliminares del proceso de implementación de la Declaración y se considera que todavía es demasiado pronto para valorar el impacto de dichas modalidades⁵, es importante señalar que desde los años noventa existen algunos textos que han evaluado los efectos de las mismas para la reducción de la pobreza y la promoción de un desarrollo sostenible. Desde las valoraciones favorables a los mismos, se destaca que dado que los procesos de armonización y coordinación de donantes reducen la variabilidad de la ayuda sobre los ciclos fiscales de los gobiernos asociados, dicho aspecto puede ser muy positivo desde el punto de vista del desarrollo. Asimismo, se añade como positivo el apoyo programático, que reduce la excesiva fragmentación de los proyectos, y que tiene lugar en un marco multi-

⁵ La Encuesta de Seguimiento 2006 de la OCDE-DAC y el Banco Mundial ha revelado que existen progresos limitados en la implementación de los principios de la Declaración de París, tanto desde la perspectiva de los países asociados como de los donantes. Las estrategias de desarrollo a nivel nacional están aún muy débiles en abordar los temas transversales y los sistemas no están aún en práctica para asegurar la entrega efectiva de la ayuda. Por otra parte, los países asociados no han puesto en marcha los sistemas requeridos, incluida la descentralización, incentivos que son necesarios para una implantación exitosa de los principios.

Enfoques centrales para la planificación y el suministro de ayuda en el nuevo sistema de ayuda al desarrollo

Apoyo presupuestario directo (DBS): El apoyo presupuestario se refiere a la asistencia financiera como contribución para el presupuesto global, a través de sus propios sistemas de cuentas de asignación y adquisición. Se trata de apoyar a las estrategias de reducción de pobreza nacionales y alinearse con los planes de los países.

Existen dos modalidades: **a) apoyo general al presupuesto (GBS)** y **b) apoyo a un sector concreto del presupuesto gubernamental (SBS)** (como parte de un **SWAP**). Los instrumentos de negociación y seguimiento son: el memorando de Entendimiento y el Marco de Evaluación de Desempeño.

Enfoque sectorial amplio (SWAPs): Apoyo de los donantes para el desarrollo de la totalidad de un sector de un país determinado. Es el caso de educación, salud, etc., y trasciende el apoyo a proyectos específicos. Debería ser diseñado por el gobierno, con la participación de otros actores, incluida la sociedad civil (utilizado anteriormente por organismos internacionales).

Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP): Fueron introducidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como condición previa para los créditos a los países más pobres y endeudados. Ligados a la condonación de deuda (Iniciativa HIPC). Están pensados para indicar los principales problemas de la pobreza del país y su estrategia para superarlos. Se supone que tanto el diseño como el seguimiento responden a un modelo participativo. Existe abundante literatura sobre los mismos que señala que no han incorporado objetivos de género, ni han sido ampliamente participativos.

Fondos canasta: Es una modalidad de financiamiento conjunto ejecutada por diversos donantes para apoyar un programa, sector o presupuesto. Puede implicar el consenso de los donantes sobre procedimientos armonizados.

Estrategia de Asistencia Conjunta (JAS): Permite coordinar las actividades de donantes individuales en torno a la Estrategia y fortalecer la armonización de los donantes. Provee un marco de diálogo entre los gobiernos y los donantes como grupo colectivo.

Fuente: UNIFEM (2006) y DFID (2005).

anual que se alinea con la presupuestación nacional y el ciclo del programa. Autoras como Williams (2007) afirman

que las nuevas modalidades no son neutrales desde el punto de vista de género o social, y que será necesario pro-

mover formas creativas de intervención para hacer de ellas herramientas de empoderamiento para la igualdad de género. Añade que «*cada una de estas nuevas modalidades debería ser analizada y evaluada en relación a sus potenciales impactos sobre el desarrollo social y económico, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la democracia y la participación*»⁶. Para ello habría que abordar dos temas: el primero está relacionado con la amplitud de la disponibilidad permitida por las nuevas modalidades en relación a la provisión de servicios públicos de buena calidad como por ejemplo de salud, educación, agua, energía, etc. en tanto están vinculados al empoderamiento social y económico de las mujeres y tienen impactos de género; y el segundo está relacionado con las intervenciones específicas de género y de qué manera las nuevas modalidades pueden ser usadas para incrementar la financiación de dichas intervenciones.

Otras autoras (Wallace, 2007; Stubbs, 2005; Tan, 2005; Oppenheim-Mason, 2006) señalan algunos puntos de atención sobre las tendencias actuales que dirigen y afectan la calidad de la ayuda, quién accede a la misma y quién la usa. Un primer aspecto de preocupación está relacionado con el incremento de la ayuda y su creciente canalización a agencias multilaterales como el Banco Mundial, Naciones Unidas y la Comisión Europea.

Según Wallace ninguna de estas agencias ha tenido hasta el momento un récord significativo en abordar los derechos de las mujeres y la pobreza en que viven una gran mayoría de ellas. Una segunda está ligada a las dificultades de la implementación, y la consideración estrecha de algunas de las modalidades del desarrollo y de la mejor manera de abordar la pobreza. Los Documentos de Estrategia de Reducción de Pobreza son ampliamente analizados señalando que los derechos de las mujeres no han sido de manera general parte integral de dichas modalidades, así como los temas externos que afectan a la pobreza: los términos del comercio, la resolución de la deuda, y la manera en que los países son incorporados a la economía y sus implicaciones para la división genérica del trabajo y el acceso y control de los recursos. Otro de los temas mencionados en estos espacios está relacionado con el apoyo directo a presupuestos que plantean importantes problemas de seguimiento y rendición de cuentas. En muchos casos la solución es dar voz a las mujeres y apoyar a las organizaciones de mujeres para hacer que fiscalicen los fondos de los donantes. Esta cuestión, siendo muy importante, plantea cuestiones relativas a la representación y de prioridades estratégicas para los grupos. Por otra parte, argumentan que los enfoques basados en programas han tendido a hacer a los Ministros de Finanzas actores poderosos en la definición

⁶ Williams, Mariama: *Financing Development, Democracy and Gender Equality*, ponencia presentada en la VIII Commonwealth Women's Affairs Ministers Meeting, mayo 2007.

de las acciones de desarrollo, estando en muchos casos lejanos a cualquier compromiso con la igualdad de género. Una tercera es la manera en que la ayuda es desembolsada. Los actuales sistemas de financiación están creando una fuerte cultura de respuesta a las demandas de los donantes con escasa evidencia de los compromisos reales de abordar las relaciones de poder que activamente desempoderan a las mujeres. Y aunque existen más recursos destinados a la igualdad de género, sólo algunas agencias hacen coherente la retórica política con los recursos y procedimientos requeridos para poner plenamente en marcha estas políticas.

Los indicadores

Sobre un total de 12, la Declaración de París hace referencia a tres conjuntos de indicadores que se utilizarán con el fin de hacer operativas las nuevas formas de ayuda⁷:

- Indicadores enfocados en los procesos de desarrollo de apropiación nacional, de armonización y alineación de los flujos de ayuda y de evaluación de impacto.
- Indicadores que miden la presencia de «sistemas nacionales fiables» como

los definidos a partir de las Evaluaciones Institucionales y de Políticas por País (CPIA) del Banco Mundial⁸.

- Indicadores para evaluar los avances de acuerdo con las estrategias nacionales de desarrollo y los programas sectoriales que se negocian con los donantes, así como los procesos de rendición de cuentas.

La configuración de estos indicadores muestra la manera en la que la efectividad de la ayuda espera ser medida, es decir, privilegiando las consideraciones operativas relativas a la gestión económica, administrativa y fiscal sobre otras, tales como las de equidad social e igualdad de género. Al respecto, ya se han manifestado serias dudas sobre si los indicadores deberían descansar tan ampliamente en los datos, criterios y análisis del Banco Mundial, dejando en sus manos la determinación sobre qué estrategias y sistemas de los países son adecuadas o no. Algunas redes sociales⁹ han planteado la necesidad de crear sistemas de indicadores y de seguimiento más confiables y creíbles, y que aseguren que los datos sean comparables entre donantes y a través de los países. Asimismo, dados los resultados de la Encuesta 2006, la OCDE-CAD ha visto la necesidad de incorporar algunos cambios en la siguiente encuesta in-

⁷ Ver listado de indicadores en el Anexo I que adjunta la Declaración de París.

⁸ CPIA, Country Policy and Institutional Assessment.

⁹ CSO International Steering Committee - Policy Paper on Aid Effectiveness: *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and its Implementation: Can this agenda and process deliver real development effectiveness?* (CDRAFT, julio 2007).

termedia para 2008. Las recomendaciones van desde recoger datos locales y cualitativos hasta mejorar la orientación e incluir más estados frágiles, entre otros. Asimismo, se ha desarrollado un plan para la integración de los esfuerzos de seguimiento a nivel regional y nacional, evaluaciones planificadas, reportes de donantes y revisiones comparadas del CAD.

Por otra parte, en los últimos años, desde la academia, las organizaciones de mujeres, algunos gobiernos y agencias del Sistema de Naciones Unidas como UNIFEM o UNFPA se ha trabajado ampliamente para desarrollar propuestas de seguimiento y evaluación de políticas que incluyan estadísticas desagregadas por sexo y la definición de indicadores de género. Las experiencias realizadas en torno a las auditorías de género o presupuestos sensibles al género han permitido también avanzar en la transparencia, credibilidad y fiabilidad de los ingresos y gastos de un país o municipio e identificar cómo éstos aportan a una mayor igualdad de género. Las reflexiones y aportes en torno a las Metas del Milenio y su medición, con el resultado de propuestas que han demostrado que es posible construir indicadores complementarios de procedimiento y de resultado que incluyan las preocupaciones sobre la igualdad de género, han contribuido también a es-

tos avances. Esta experiencia acumulada permitiría revisar los 12 indicadores de la Declaración. Según Holvoet (2007) en el análisis de las Estrategias de Desarrollo Nacional de los países nos deberíamos preguntar si existen indicadores de género y si existen diferencias entre los sectores, de qué manera se ha integrado la dimensión de género en los enfoques, los instrumentos usados para el seguimiento y evaluación como es el caso de los análisis de incidencia de beneficios de los servicios públicos y sus correspondientes presupuestos, las revisiones de gasto público, los análisis de impacto, etc. y si los resultados del seguimiento y la evaluación están también incorporados en las siguientes rondas de negociación de los DERP o en los SWAPS. En el Anexo I se han desarrollado desde esta perspectiva tres ejemplos de indicadores propuestos por la Declaración de París.

II. ¿QUÉ HACE A LA REGIÓN LATINOAMERICANA DIFERENTE?

Los estudios sobre desarrollo y democracia señalan, de manera insistente, a América Latina como el continente más desigual del mundo. Las profundas crisis económicas, sociales y políticas¹⁰ por las que ha pasado en la segunda mitad del siglo pasado y en los primeros años de éste han configurado, aun conside-

¹⁰ Crisis derivadas, entre otras, de: permanencia en el tiempo de gobiernos dictatoriales, el alto endeudamiento externo, la aplicación de políticas derivadas del «Consenso de Washington y post-Washington», etcétera.

rando la heterogeneidad de los países, un panorama peculiar de la región que ha tenido impactos importantes y diferenciados según la posición socio-económica, de género y etnia de las personas, y que merece ser tenido en cuenta a la hora de analizar las nuevas tendencias de la cooperación al desarrollo.

... América Latina es una región de sociedades duales (O'Donnell, 1999). En el 2002, el 44% de la población, 220 millones de personas, vivían en condiciones de pobreza y casi 1.000 millones eran indigentes¹¹. Es la región más desigual del mundo y cada uno de los países es comparativamente más desigual que el promedio mundial. Y los cambios en la división sexual del trabajo se explican principalmente como parte de los acomodos sociales para hacerle frente a la pobreza y la desigualdad —antes que a cambios en los modelos de las maneras deseables de la organización familiar, aunque claro que también los hay, incluso como producto de la propia necesidad económica¹².

Estos informes mencionan también, que en los últimos años hay señales que apuntan a identificar tendencias más prometedoras. Según la CEPAL¹³, *«el último cuatrienio (2003-2006) puede calificarse como el de mejor desempeño económico y social de América Latina en los últimos 25 años. El avance en la reducción de la pobreza, la disminución del*

desempleo, la mejora en la distribución del ingreso en algunos países y un aumento importante del número de puestos de trabajo son los principales factores que han marcado una tendencia positiva en varios países de la región». En este inventario de oportunidades, se añade que se cuenta, asimismo, con procesos de consolidación democrática, estados relativamente capaces comparados con los de otros continentes, peso como región en foros internacionales, movimientos sociales de ámbito regional y un movimiento de mujeres importante, estados emergentes que están jugando un papel relevante en la cooperación Sur-Sur y con recientes procesos de integración regional.

No obstante estos progresos y su configuración como área de renta media o desarrollo humano medio, la presencia de rentas *per cápita* relativamente altas paralelamente a la de grandes bolsas de pobreza que han generado, entre otros, amplios movimientos migratorios del continente básicamente a Estados Unidos y Europa, señalan unos de los nudos más complejos de la región en términos de las desigualdades económicas y sociales.

La literatura consultada indica, asimismo, que América Latina, en términos

¹¹ Según la CEPAL, en 2005 el 39,8% de la población de la región vivía en condiciones de pobreza (209 millones de personas) y un 15,4% de la población (81 millones de personas) vivía en la pobreza extrema o la indigencia.

¹² Martínez Franzoni, Juliana: *Regímenes de Bienestar en América Latina*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo núm. 11, mayo 2007.

¹³ CEPAL, *Panorama Social Latinoamericano*, 2006.

generales y en algunos países y sectores como el educativo, ha alcanzado o se encuentra más cerca de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio consensuados por la comunidad internacional. Sin embargo, si no se identifican las graves necesidades económicas y sociales en amplios sectores de la población de cada país, mostrando las amplias brechas de género, étnicas, urbano-rural, etc. existentes y considerándolas como criterio prioritario para determinar la asignación de la ayuda, el avance en el cumplimiento de los ODM estaría encubriendo esta situación de desigualdad (UNIFEM, 2005; Oliví, 2005; López y Cirujano, 2007). La ampliación de los análisis que interpelen esta realidad, la definición de políticas orientadas a abordar dichas desigualdades y la incorporación de las herramientas de medición que den cuenta de los compromisos internacionales asumidos por los gobiernos a los mecanismos de rendición de cuentas de todos los actores involucrados en las mismas, parece una tarea ineludible.

En su documento *El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*¹⁴ la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL) plantea que la equidad de género, elemento constitutivo de la equidad social,

exige un enfoque integrado de las políticas públicas. Argumenta que, hasta el momento, en la región ha prevalecido una asociación de las políticas de género con las políticas sociales, y es recién a partir de la 4ª Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 que se visualiza un mayor esfuerzo para relacionarla con las políticas macroeconómicas y de gobernabilidad sistémicas. Es en este contexto donde la lucha por la igualdad de las mujeres y hombres tuvo no sólo la virtud de mejorar el marco jurídico de todos los países, eliminando las expresiones de discriminación contenidas en las leyes, sino también de fomentar la creación de mecanismos y exigir la redistribución del ingreso y las inversiones a favor de las mujeres, e inició, en muchos casos en forma pionera, una importante contribución a las políticas de humanización de la economía y de integración de la política económica con lo social desde un paradigma de desarrollo sostenible.

Organismos como el Banco Mundial¹⁵ o agencias de Naciones Unidas coinciden en destacar que las mujeres han logrado mejoras importantes en educación y acceso al mercado laboral. Sin embargo, advierten que persisten desigualdades en el trabajo remunerado y el acceso a los recursos económicos, teniendo un gran impacto en la situación de po-

¹⁴ *El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Unidad Mujer y desarrollo, CEPAL, Chile, 2000.

¹⁵ Banco Mundial, *Desafíos y oportunidades para la equidad de género en América Latina y el Caribe*, 2005.

breza y exclusión social de las mujeres, en el acceso a la justicia, a los servicios de salud reproductiva y destacan muy altos niveles de violencia social y de género que afectan a la seguridad de las mujeres y vulneran sus derechos.

Las tendencias globales del financiamiento para el desarrollo están también presentes, con algunos matices, en América Latina y el Caribe, en donde se identifican cambios en las modalidades de financiamiento y el papel de la ayuda oficial. El panorama en la región muestra claros indicios de inestabilidad en los últimos años. Estas tendencias están marcadas por la presencia de «nuevos donantes» por fuera del CAD, alta volatilidad de los flujos de la ayuda, en comparación con los flujos crecientes de Inversión Extranjera Directa y de las remesas de la población inmigrante¹⁶, que hace imposible prever a medio plazo cuál será el volumen de financiación y de qué donantes provendrá. Esta situación se ve reforzada por la clasificación de los países receptores de ayuda por su nivel de renta. La región está formada en su casi totalidad, a excepción de Haití, por Países de Renta Media (PRM) y Países de Renta Baja (PRB). Este criterio económico asigna la ayuda a nivel mundial. Sin embargo, no parecería

el más adecuado o al menos el único, si se pretende orientar la ayuda sectorial y geográfica en función de las necesidades fundamentalmente sociales, básicamente establecidas en los ODM y otros consensos internacionales realizados en la década de los noventa. Otros criterios posibles y mencionados por la literatura consultada podrían ser los esfuerzos realizados en el avance de los ODM, por su contribución a la paz mundial, a la gestión del medio ambiente, a la promoción de la igualdad de género, etc. Por otra parte, la menor dimensión relativa de la ayuda de las fuentes bilaterales que están dirigiendo su cooperación no-reembolsable hacia los países más pobres y la mayor capacidad institucional de los países afectan la resolución de temas tales como la deuda externa de los países de la región¹⁷.

Los términos del comercio, la resolución de la deuda y la manera en que los países son incorporados a la economía y sus implicaciones para la división genérica del trabajo y el acceso y control de los recursos, parece clave en América Latina, ya que los países destinan gran parte de sus presupuestos a la condonación de la deuda en lugar de a los sectores sociales. Este dato permitiría entender por qué en muchos casos sería

¹⁶ Las remesas han crecido sostenidamente a tasas mayores al 10% anual entre 1990 y 2004: de US \$ 6,8 mil millones en el primero de estos años aumentaron a 36,7 mil millones en el último (SELA, 2005).

¹⁷ En la actualidad, el principal mecanismo internacional de alivio de la deuda externa de los países en desarrollo consiste en la iniciativa HIPC. Además de tener un Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza para poder optar a la iniciativa HIPC, el país receptor debe registrar una renta *per cápita* que le sitúe en la categoría de PRB, lo cual excluye de esta iniciativa a buena parte de los países latinoamericanos.

CUADRO 1. *Flujos netos de capital hacia los países de ALC, 1999-2004* (Promedio anual, US \$ miles de millones)

	1990-1994	1995-1999	2000-2004
1. Flujos Privados Netos *	49,98	97,88	51,28
2. Flujos Oficiales Netos **	4,05	6,04	7,55
3. IED e inversión en portafolio	27,32	65,62	55,80
4. Flujos de deuda netos	23,82	35,27	0,09
4.1. Acreedores Oficiales	1,16	3,01	4,61
a. Acreedores multilaterales	0,50	7,09	7,09
b. Acreedores bilaterales	0,66	-4,08	-2,47
4.2. Acreedores privados	22,66	32,26	-4,52
5. Donaciones ***	2,89	3,03	2,94
6. Remesas	8,18	15,04	28,75

* Deuda a acreedores privados +IED e inversión en portafolio.

** Donaciones + deuda a acreedores oficiales.

*** Excluye donaciones de cooperación técnica.

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance*, 2005.

necesario revisar el tipo de instrumento apropiado para cada país desde una visión de mayor flexibilidad. De cara a las nuevas modalidades de ayuda sería fundamental desarrollar mecanismos que favorezcan su coordinación y se inserten en estrategias de desarrollo nacional que promuevan la igualdad de género y acompañen los esfuerzos realizados hasta el momento.

Por otra parte, dado el desarrollo relativo mayor de los países en la región, se están promoviendo iniciativas de cooperación Sur-Sur a través de cooperación horizontal y triangular, como por ejemplo las que están llevando adelante países como Brasil o algunos fondos regionales¹⁸. Es importante fortalecer es-

tos esquemas en los que se implique a los propios países en la acción de cooperación a la vez que se identifique el papel que como «nuevos donantes» están jugando en la nueva arquitectura de la ayuda. Los apoyos a los procesos de cooperación regional, en los ámbitos del diálogo macroeconómico, de la cooperación financiera, del papel de las remesas de los inmigrantes, el cambio de las reglas de comercio, finanzas y transferencia de tecnología o de la asistencia técnica, son temas centrales a abordar en la región y, sin duda, nos llevan a preguntarnos de qué manera las nuevas modalidades de ayuda caben en la agenda de la coherencia de políticas de las Instituciones Financieras Internacionales.

¹⁸ Es el caso del Fondo Latinoamericano de Reservas, Corporación Andina de Fomento, Banco Centroamericano de Integración Económica, Grupo de Países de América Latina y el Caribe (GRULAC), etcétera.

Para el período 1993-2002 América Latina ha sido la tercera región receptora de ayuda, quedando sólo por delante de Medio Oriente, con un 10% de la Ayuda Mundial. Entre 2001-2002 la AOD destinada a la región descendió en un 3,29%, pasando del 11,54 al 8,25%. Diez de los veinte países latinoamericanos comenzaron a registrar tasas negativas de AOD, entre ellos Costa Rica, Chile, Uruguay, Argentina, México, etc., considerados como países de Renta Media Alta. Esta tendencia parece consolidarse en los últimos años. Asimismo, cinco países (Nicaragua, Honduras, Bolivia, Perú y Brasil) absorbieron en torno al 57% de los flujos de la ayuda con destino a la región durante los primeros años de la década. Para 2002-2004 los principales donantes eran Estados Unidos, UE, Alemania, España y Japón¹⁹, manteniéndose la presencia de donantes multilaterales como la UE, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Para el período 2002-2004 los países receptores de un mayor flujo de ayuda se mantienen, incluyéndose Colombia por primera vez, dada la situación específica del país. Sin embargo, los únicos países que incrementan el apoyo son Nicaragua, Honduras y Haití²⁰. En el 2004, ALC recibió el 10% de la cooperación mundial, ocupando el tercer lugar de la distribución de la AOD²¹. Dentro de la región, para ese año, Nicaragua fue el mayor receptor de ayuda oficial, con \$1.200 millones de dólares, seguido de Bolivia, Honduras, Colombia y Perú.

En su informe sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo y la Igualdad de Género la OCDE indica que en términos generales y a nivel mundial, la AOD está concentrada en los sectores sociales, especialmente educación y salud básica. Durante el período analizado se señala que casi la mitad de la ayuda dirigida a dichos sectores abordó ciertas preocupaciones de género y que el 10% de la misma estuvo orientada a promover la igualdad de género. Señala que en América Latina dos tercios de la ayuda

a educación básica han estado orientados de manera significativa por objetivos de género y en los apoyos a salud básica, el 50% estuvo focalizado en género. Debido al tipo de descriptores utilizados para su identificación, la información disponible sobre los fondos destinados a la promoción de una mayor igualdad de género es bastante precaria y, en términos generales, se recogen los datos de aquellos destinados a proyectos específicos, quedando fuera los orientados a la

¹⁹ Datos tomados de las bases de datos de la OCDE, 2004.

²⁰ Datos tomados de la base de datos de OCDE, 2006.

²¹ *Ibidem*, pp. 36-38.

transversalización de género ²². Esta información es relevante en tanto en muchos países los programas orientados a avanzar en la igualdad de género están financiados por ayuda bilateral y multilateral. Dicho estudio señala, asimismo, que para el período 1999-2003 los fondos globales incluidos en la categoría Mujeres en el Desarrollo (MED) representaron un promedio del 0,3% de la AOD bilateral de los miembros del CAD ²³. Sin embargo, es necesario señalar, por significativo, el compromiso de la cooperación española en esta materia y su traducción en el incremento de la ayuda en la región, cuyas contribuciones para 2002-2006 aumentaron aproximadamente en un 44,91% y en un 202,14% para el período 2004-2006 ²⁴. Por otra parte, los datos proporcionados por AWID ²⁵ a través de las encuestas realizadas en Latinoamérica muestran que entre 2000 y 2004 el 74% de las organizaciones de mujeres encuestadas ha sufrido una reducción en su financiamiento, un 11% un estancamiento y sólo un 14% un aumento. Según este estudio, América Latina y el Caribe es la región que acusa la mayor disminución en materia de financiamiento para el período.

¿Qué iniciativas están teniendo los países y los donantes en la región?

En América Latina podemos contabilizar más de 100 agencias de cooperación bilateral pertenecientes a 23 países donantes con iniciativas de desarrollo, unos 10 bancos de desarrollo multilaterales y sus fondos especiales, incluyendo los bancos subregionales, y en torno a unas 9 agencias multilaterales (según países) como la Comisión Europea y las del Sistema de Naciones Unidas. Estas instituciones utilizan diferentes instrumentos financieros y apoyan un gran número de programas de cooperación, que operan generalmente con escasa coordinación. El impacto de dichas acciones no es claramente visible y a pesar de los esfuerzos realizados hasta el momento, los avances son muy limitados.

Si bien los gobiernos de la región inician procesos de coordinación con los donantes de cara a la armonización y el alineamiento en la región a finales de los noventa y los avances más significativos se dieron después de la Declaración de Roma ²⁶, las propuestas en estas áreas son todavía nuevas y hasta el momento difieren según los países. En di-

²² Por ejemplo, el descriptor de la OCDE del Creditor Reporting System para temas de género desde 2005 es el de «organizaciones e instituciones de igualdad de las mujeres».

²³ OCDE-CAD: *DAC Network on Gender Equality: «Paris Declaration Commitments and implications for gender equality and women's empowerment»*, julio, 2006.

²⁴ DGPOLDE, datos tomados de la *Estrategia de Género en el Desarrollo y Efectividad de la Ayuda de la Cooperación Española*, marzo, 2007.

²⁵ AWID: «¿Dónde está el dinero para los derechos de las mujeres?», 2006.

²⁶ Managua (Reunión de Países Asociados a la OCDE, agosto, 2006) y Santa Cruz (Armonización y Alineamiento para LAC: Ejerciendo liderazgos para acelerar el cambio, octubre, 2006).

versos Foros²⁷, asimismo, han reforzado una serie de mensajes claves a sus asociados pero que es necesario que se traduzcan y fortalezcan en la práctica:

- El proceso de armonización y alineamiento de la ayuda internacional requiere de un verdadero liderazgo y apropiación, como garantía real del mismo.
- Es importante incrementar el alineamiento con las políticas y los planes nacionales y optimizar el uso de los mecanismos y procedimientos de los países.
- Para un liderazgo efectivo es necesario fortalecer las capacidades nacionales, una cultura de cambio y la gestión por resultados.
- La cantidad y calidad de la AOD debe ser suficiente para el cumplimiento de los ODM.
- Es necesario fortalecer la cooperación Sur-Sur.
- La sociedad civil es un socio estratégico y complementario.
- Necesidad de coordinación y convocatoria a los restantes países al proceso.

A estos mensajes claves se añaden los desafíos identificados por la Encuesta de Línea de Base 2006 de Seguimiento de la Declaración de París²⁸, en la que han

participado cinco países latinoamericanos:

- El costo de la ayuda no coordinada es muy alta. Existen demasiados actores con los mismos objetivos.
- Existen progresos muy lentos en desligar la ayuda y la cooperación técnica es todavía muy manejada por los donantes.
- Las buenas políticas en las sedes centrales no están en consonancia con las prácticas de los países.
- Existe la necesidad de fortalecer la apropiación de los países.
- Todavía es necesario realizar muchos esfuerzos en materia de gestión por resultados.
- La rendición de cuentas mutua, un concepto clave de la Declaración de París, requiere de marcos de valoración de actuación y sistemas de incentivos mejorados tanto en los países asociados como en los donantes.

Con respecto a la integración de los principios e instrumentos para la igualdad de género escasamente existen análisis en la región. Algunos donantes como SIDA o DFID han puesto en marcha algunos estudios para revisar el impacto de algunos instrumentos como las Estrategias de Reducción de Pobreza en los derechos humanos, en

²⁷ Santa Cruz (Armonización y Alineamiento para LAC: Ejerciendo liderazgos para acelerar el cambio, octubre, 2006).

²⁸ Resultados preliminares presentados por el Secretariado de la OCDE en la Reunión de Santa Cruz de la Sierra. Los países latinoamericanos participantes de la Encuesta son: Perú, Bolivia, Nicaragua, Honduras y República Dominicana.

las relaciones de género y la exclusión de las personas²⁹ y se están poniendo a punto las estructuras institucionales. Pero como decíamos anteriormente, y a pesar de que desde algunos países donantes como Reino Unido, Irlanda, Suecia, etc., de agencias del Sistema de Naciones Unidas como UNIFEM, y desde algunas redes del CAD-OCDE como GENDERNET y GOVNET ya se han comenzado a expresar algunas preocupaciones por estas ausencias y se están poniendo en marcha investigaciones, documentos de sistematización y debates al respecto, la literatura revisada indica, en términos generales, que existe una ausencia casi total de análisis sobre los temas de género en relación a las nuevas modalidades, y específicamente sobre: las dinámicas, procesos y mecanismos de la incorporación de la perspectiva de género en las nuevas modalidades; su implementación e impacto de los nuevos instrumentos sobre la vida de las mujeres pobres; así como el papel de la sociedad civil, y específicamente de las organizaciones de mujeres poniendo en marcha acciones de incidencia, formulación, implementación de propuestas, fiscalización y exigibilidad de rendición de cuentas a los gobiernos.

Por su parte, España, como miembro de la OCDE, ha iniciado en los últimos años un proceso de ajuste de la estruc-

tura de la Agencia Española de Cooperación Internacional, de sus procedimientos operativos y de los instrumentos de la cooperación española en el marco de los cinco principios definidos en la Declaración de París para la efectividad de la ayuda, y en las modalidades sugeridas en la misma. En este sentido se está definiendo un Plan de implementación de la Declaración de París y se espera contar con una serie de indicadores que incluyan información cualitativa para medir los avances. Asimismo, está desarrollando una Guía práctica para poner en marcha los apoyos presupuestarios, tanto sectorial como general y sus instrumentos respectivos. Ésta es la modalidad por la que la cooperación española se ha decantado, complementada con proyectos y programas. Paralelamente a estos desarrollos, ha iniciado un proceso de capacitación de sus funcionarios sobre políticas públicas, diálogo de políticas y apoyos presupuestarios. Los fondos destinados a los nuevos instrumentos han ido creciendo desde 2005, alcanzando los 50 millones de euros en 2007. Perú no cuenta con apoyo presupuestario directo y en el caso de Guatemala se ha apoyado al presupuesto nacional con 4 millones de euros en 2006 y 2007 para acciones de rehabilitación por el impacto que la tormenta Stan tuvo sobre ciertas áreas del país. Los desarrollos de género de estas acciones son

²⁹ Investigaciones realizadas en torno a las Estrategias de Reducción de Pobreza, tales como: «Strengthening the poverty impact of the Paris Declaration: Aid Effectiveness evidence gathering Project on gender equality, human rights and social exclusion», 2007, solicitada por DFID.

todavía escasos, aunque según las personas entrevistadas en la DGPOLDE y en AECI se espera avanzar en este sentido, de acuerdo con las propuestas definidas en la reciente «Estrategia de Género en el Desarrollo y Efectividad de la

Ayuda de la Cooperación Española», que define un objetivo específico de efectividad de la ayuda y que integra al enfoque Género en el Desarrollo en el marco normativo operativo de la Declaración de París.

2. LAS EXPERIENCIAS DE GUATEMALA Y PERÚ

I. DESIGUALDADES DE GÉNERO EN LA REGIÓN: UN OBSTÁCULO PARA EL DESARROLLO

Como decíamos en la introducción tanto Perú como Guatemala son países de desarrollo humano medio. En el año 2003, Perú ocupó la posición 79 (de 175) en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), siendo su IDG del 0,745 y el IPG de 0,511 para la misma fecha. Sin embargo, y pese al rápido crecimiento del país en la década pasada, algunas de sus regiones, especialmente aquellas con mayor porcentaje de población rural, muestran realidades equiparables a las de los países con los índices más bajos de desarrollo humano.

Guatemala ocupa el puesto 121 en el IDH (2004) y es uno de los países más desiguales del mundo con un coeficiente de GINI que alcanza el 0,58. El 57% de la población vive en pobreza y el 21,7% en extrema pobreza, concentrándose en el área rural (74%) y en la población indígena (76%). El país presenta el peor índice de desarrollo relativo al género (IDG) de toda América. En el 2000 Guatemala tenía un IPG de 0,46, manteniéndose sin variaciones en el año 2002¹. Estas desigualdades se hacen visibles para ambos países al hacer una revisión de algunos indicadores de desarrollo en los distintos ámbitos de la vida econó-

mica, política, social y cultural, especialmente en áreas con altos niveles de exclusión para las mujeres.

Como se ha reiterado en múltiples estudios, la pobreza impacta de manera diferente a hombres y mujeres. La desigualdad en el acceso a recursos productivos e institucionales y una distribución del trabajo por género que sobrecarga la jornada de las mujeres son algunos de los factores que están en la base de este impacto diferenciado y es un denominador común para ambos países. En contraste, el aporte en ingresos, por ejemplo, de las mujeres peruanas es una de las razones por las que un menor porcentaje de la población vive bajo la línea de la pobreza. Un estudio indica que, en 1999, sin sus ingresos, la pobreza alcanzaría al 58,9% de los hogares en lugar del 42,3%. Y esta situación se presenta pese a que la inserción laboral de las mujeres muestra desventajas para ellas: más de un tercio de las trabajadoras que viven en hogares bajo la línea de la pobreza trabajan como familiar no remunerado, es decir no tienen ingresos². En cuanto al número de horas trabajadas a nivel formal, las mujeres guatemaltecas trabajan un promedio de 35,9% horas semanales en comparación con un 46,3% que trabajan los hombres³, sin embargo, en estas categorías no se incluyen las dobles y triples jornadas de

¹ PNUD: *Desarrollo Humano y Ruralidad. Compendio Estadístico 2004*. Guatemala, p. 120.

² Rosa Bravo, «Las Metas del Milenio y la Igualdad de Género: el caso del Perú». Proyecto CEPAL /UNIFEM. Santiago, 2004, pp. 17-19.

³ Enigfam-INE 1998-1999.

trabajo desarrolladas por las mujeres en el hogar que carece de reconocimiento en tanto no se considera un aporte monetario, a pesar de ser fundamental para el desarrollo de la fuerza productiva nacional. En el ámbito laboral las mujeres perciben un 23% menos del salario, y los empleos a los que tienen acceso son de baja productividad, de carácter informal y sin prestaciones.

En lo que se refiere a la educación, la población guatemalteca tiene una de las tasas más altas de analfabetismo de América Latina (23,97% para el año 2006 en población de 15 y más años de edad)⁴, lo cual implica que el sistema educativo tenía una baja capacidad de cobertura. La tasa de alfabetización es de alrededor del 76% con mayor impacto en el área urbana. Las mujeres, especialmente rurales e indígenas, siguen presentando los porcentajes más bajos de alfabetización de todos los sectores con un 72,54%⁵. A los niveles de escolaridad, la educación nacional enfrenta altas tasas de repetición: 15,65% en hombres y 14,58% en mujeres y una deserción escolar de 6,13% en la educación primaria en el año 2005⁶, también considerada una de las más elevadas de Latinoamérica. Estos problemas afectan especialmente a la infancia y ju-

ventud de las áreas rurales afectadas por una mayor pobreza, en donde concluir los seis grados de educación primaria lleva hasta los 16 años.

Para el año 2000, 97 de cada 100 jóvenes peruanos entre 15 y 24 años estaban alfabetizados. La relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de 15 a 24 años muestra una diferencia muy pequeña (menor a 5 puntos porcentuales). En el Perú los niños y las niñas tienen una presencia casi igualitaria en la escuela primaria, pero se registra un retroceso sostenido y perjudicial a las niñas en el caso de la educación secundaria y cifras volátiles pero que pueden aproximarse a la igualdad en lo referido a la educación superior. Dicha situación de pseudo igualdad deja de ser tal al desagregar el indicador por niveles de pobreza, especialmente en los casos de educación secundaria y superior entre los pobres extremos, donde la relación niñas-niños fue 80,49% para la educación secundaria y 79,4% para la educación superior en el 2002. En otras palabras, ante una situación de pobreza extrema, se tiende a sacrificar la educación de las niñas⁷.

Junto con la pobreza y el género, otra variable importante en el tejido de dis-

⁴ CONALFA (Comité Nacional para la Alfabetización), Comportamiento del Analfabetismo en Guatemala: Periodo 1994-2006. www.conalfa.edu.gt/estadis/COMPOR_%20ANALF_%2094-06.htm.

⁵ Idem.

⁶ Ministerio de Educación, «Anuario Estadístico de la Educación 2005».

⁷ «Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú. Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión». ONU-Perú 2004, pp. 41-42.

CUADRO 2. Promedio de Ingresos Laborales^a (Por ámbito geográfico)

	Indígenas	No indígenas	Total
Lima metropolitana			
Total	1.946	3.092	2.804
Hombres	2.399	3.762	3.404
Mujeres	1.317	2.282	2.053
Resto del país en el ámbito rural			
Total	410	686	548
Hombres	614	864	748
Mujeres	179	398	278

^a Ingreso promedio anual en dólares (TC 3.45).

Fuente: ENAHO 2001-IV Trimestre, en Trivelli, ob. cit., p. 43.

criminación en Perú y Guatemala es la pertinencia a un grupo étnico. Como se observa en el cuadro 2 para Perú, aunque las mujeres en promedio ganan el 60% de lo que ganan los varones, la categoría de género no está sola en las explicaciones de las diferencias de ingresos pues el ser indígena tiene también un peso⁸.

Entre 1989 y 2000 en Guatemala, la proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola pasó del 35 al 37%. Este leve incremento se debió principalmente a la mayor participación de las mujeres en la industria manufacturera, especialmente en la maquila, y en los servicios financieros. En cambio, en el comercio la proporción de mujeres entre los empleados remunerados disminuyó del 41 al 34% en el mismo

período (SNU, 2002). Cabe señalar que la participación de las mujeres en el sector agrícola no solo aumentó del 11 al 13% entre 1989 y 2000, sino que, en este último año, el 58% de la población ocupada en el sector agrícola eran trabajadoras no remuneradas, proporción que alcanzó el 64% entre las mujeres indígenas y el 47% entre las no indígenas.

La información anterior es bastante gráfica de las desigualdades señaladas. En esa misma dirección, el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (agosto 2003) de Perú enfatiza que las 69.000 personas muertas o desaparecidas durante el conflicto armado interno tuvieron un rostro específico: de cada cuatro víctimas, tres fueron campesinos y campesinas cuya lengua materna era el quechua⁹. En el caso especí-

⁸ Carolina Trivelli, «Hogares indígenas y pobreza en el Perú. Una mirada a partir de la información cuantitativa». Documento de Trabajo núm. 141. Instituto de Estudios Peruano (IEP), Lima, 2005, p. 43.

⁹ www.cverdad.org.pe

CUADRO 3. *Mujeres por tipo de violencia que les ha provocado el esposo o compañero en los últimos doce meses, según características seleccionadas, 2002 (en porcentajes)*

Población	Violencia verbal	Violencia física	Violencia sexual
Indígena	33,0	11,4	3,9
Ladina	21,8	7,3	3,3

Fuente: INE/ Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil, 2002, octubre 2003.

fico de las mujeres víctimas de violencia sexual durante el conflicto, por ejemplo, en su gran mayoría eran analfabetas o sólo habían llegado a cursar la primaria. Eran mujeres quechua hablantes (75% de los casos) y de origen rural (83%).

Como en el caso peruano, la violencia de género atraviesa la vida cotidiana de las mujeres guatemaltecas, situación agravada por el alto grado de aceptación o tolerancia social y que afecta especialmente a las mujeres indígenas.

A pesar de algunos esfuerzos realizados por las organizaciones de mujeres, desde las distintas instituciones y con el apoyo de la cooperación internacional, se reconoce que dichos esfuerzos no han sido suficientes y que aún es uno de los problemas más serios y urgentes a abordar por las políticas públicas, especialmente en el caso de los denominados «feminicidios». En el año 2000 se contabilizaron 213 muertes violentas de mujeres, 215 en el 2001, 163 en el 2002 y 383 en el año 2004¹⁰.

El acceso de las mujeres a los cargos de representación en Guatemala continúa siendo una asignatura pendiente para el Estado, sus instituciones sociales y políticas, aunque la igualdad formal se encuentra garantizada en la Constitución Política de la República desde 1985 y otras normas ordinarias vigentes. En las últimas tres elecciones generales realizadas en 1995, 1999 y 2003 las postulaciones a cargos de presidencia y vicepresidencia se observan en el cuadro 4.

Esta dinámica es aplicable a otros cargos de elección pública, como el caso de los gobiernos locales, en los que en las dos últimas elecciones de 1999 la distribución fue del 99,9 y de 0,9% y en el año 2003 del 97,3 y 2,7%. El mismo proceso se observa en cargos de designación en otras instituciones y órganos del Estado, para garantizar los derechos de las y los ciudadanos/as, como el Organismo Judicial, el Procurador de Derechos Humanos, el Procurador General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral, cualquie-

¹⁰ Datos tomados del Informe del Procurador de Derechos Humanos: Violencia contra la Mujer 2004.

CUADRO 4. *Cargos a Elección Popular 1995-2003*

Cargo/Año	1995		1998		2003	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Presidencia	18	1	20	2	11	0
Vice-presidencia	19	0	20	2	10	1
Alcaldías Municipales	326	4	326	3	322	8

Fuente: Tribunal Supremo Electoral «Memorias de elección generales 1995, 1999 y 2003.

ra que sea la institución pública la correlación en la dirección nacional se encuentra en un 82% dirigida por hombres¹¹.

En las Elecciones Generales de 2006 en Perú, la mayoría de los partidos políticos colocaron el mínimo necesario de candidatas mujeres (30%) para cumplir con la ley, pero también para evitar la competencia que ellas hoy representan para los hombres candidatos. El 45,7% de las mujeres resultaron mejor ubicadas respecto a su posición inicial en las listas confeccionadas por los partidos y en seis de los 25 distritos electorales obtuvieron la más alta votación. En otras pa-

labras, el electorado colocó a las mujeres en el lugar que su partido no les quiso dar¹².

Como se muestra en el cuadro 5, los resultados de la elección «sin cuotas» de mujeres en 1995, resultaron en un 11,8% elegidas, aumentando en los años siguientes hasta alcanzar el 30% en las últimas elecciones de 2006. Esta tendencia favorable del electorado por las candidaturas femeninas es corroborada por una reciente encuesta de opinión pública, la cual muestra que en los últimos cinco años, la aceptación de una mujer como presidenta de la república se ha elevado en 10 puntos porcentua-

CUADRO 5. *Congresistas electos según sexo y período presidencial*

Períodos	1995-2000		2000-2001		2001-2006		2006-2011	
	V. abs.	%	V. abs.	%	V. abs.	%	V. abs.	%
Varones	105	88,2	94	79	93	78,8	85	70,8
Mujeres	14	11,8	25	21	25	21,2	35	29,2
Totales	119	100,0	119	100	118	100,0	120	100,0

Fuente: www.congreso.gob.pe, mayo, 2007.

¹¹ Elaboración propia basada en datos de la Oficina de Servicio Civil y otras instituciones del Estado.

¹² Jennie Dador Tozzini, «Militancia femenina y agenda partidaria. La presión de la competencia masculina». Manuscrito en prensa. PUC, Lima, 2007.

les¹³. En el momento de redactarse este diagnóstico, el Congreso peruano debate una modificación en la legislación que retornaría al sistema de «Lista Cerrada», eliminando el Voto Preferencial. Este sistema, vigente en Perú en las elecciones para los gobiernos locales y regionales, no garantiza la elección de las mujeres pues las suelen colocar en los últimos lugares de las listas electorales, cumpliendo la ley pero desvirtuando su contenido. Asimismo, las mujeres no ocupan ni el 3% de las alcaldías, aunque han elevado su participación como concejales. El caso se agudiza en los Gobiernos Regionales, expresión de la descentralización iniciada en 2001: ninguna mujer fue elegida Presidenta de uno de los 25 gobiernos regionales.

Corroborando el análisis de algunas autoras como Sonia Álvarez¹⁴, en América Latina y en los últimos años, las ONG de mujeres y feministas parecen haber incidido más en la política, entendida en sus aspectos más formales como la «participación política», y en el terreno institucional que en la construcción de un campo contracultural, lo que genera ciertos límites para el avance de la ciudadanía de las mujeres. Las cuotas son un ejemplo de esto: se obtiene la norma para la inclusión de mujeres en las listas, pero al mantenerse intactos

los prejuicios de los dirigentes partidarios, se desvirtúa el espíritu de igualdad de la ley.

1.1. *Muchas leyes, de escaso cumplimiento*

Tanto Guatemala como Perú han tenido una activa participación en los procesos promovidos por el Sistema de Naciones Unidas. Éste es el caso de las cumbres, convenciones, conferencias y otras actividades dirigidas a garantizar los derechos humanos universales de los diversos sectores y grupos sociales, el medio ambiente y otros temas fundamentales de la agenda mundial. En este ámbito han suscrito y ratificado un amplio marco de mecanismos de protección de los derechos de las mujeres, como: convenciones, convenios y declaraciones emanadas de las cumbres y conferencias internacionales.

Asimismo, la legislación nacional vigente ha avanzado en el proceso de «garantizar y proteger los derechos de las mujeres»¹⁵. En los años 1996 y 1999 el Congreso de la República apoyó dos leyes impulsadas por las organizaciones de mujeres: el Decreto Ley 97-96, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, y el Decreto Ley 7-99, Ley de

¹³ En las Elecciones Generales realizadas en Perú en el año 2006 compitieron cuatro mujeres a la presidencia de la República.

¹⁴ Sonia Álvarez, «An even Fidel can't change that. Trans/national Feminist Advocacy Strategies and Cultural Politics in Latin America», Universidad de California en Santa Cruz, 1998.

¹⁵ Congreso de la República, *Constitución Política de la República de Guatemala*, Guatemala, 1985.

Guatemala: Normas Internacionales relacionadas con los derechos de las mujeres

- Convenio Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor.
- La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.
- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada.
- Convenio 111 sobre la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.
- La Convención Relativa a la Discriminación en Materia de Enseñanza.
- Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio y la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios.
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).
- El Protocolo Facultativo de la CEDAW, entre otras.

Dignificación y Promoción Integral de la Mujer Guatemalteca que garantiza un amplio marco de derechos a las mujeres, en tanto que su objetivo central es promover el desarrollo integral de la mujer y su plena participación en todas las esferas de la vida económica, política, social y cultural del país. Asimismo, podemos mencionar la integración en la Ley de Desarrollo Social de los aspectos relativos a la salud sexual y derechos reproductivos y la Ley de Planificación Familiar (2006), que contó con el veto del gobierno de la República. En este ámbito han impulsado y demandado del Estado la firma y ratificación de convenios, declaraciones y programas internacionales que favorecen los derechos de las mujeres como CEDAW, Belém do Pará y otras.

A pesar de contar con este importante marco legal nacional e internacional que es mandatario y vincula a las diversas instituciones del Estado a aplicar medidas para garantizar los derechos de las mujeres, su desarrollo integral y su plena participación social, económica y política, aún hoy existe un conjunto de preceptos en normas nacionales que contravienen estos mandatos. Asimismo, está pendiente de realizar una adecuación de las normas nacionales con las internacionales, vigilar que en la enunciación de nuevas normas no existan preceptos sexistas y algo muy importante, hacer positiva la legislación nacional e internacional vigente. La observación de esta incoherencia, entre otras, fue hecha al Estado Guatemalteco por el Comité de la CEDAW en su 35th

Sesión, tras la presentación de su sexto informe periódico en 2004.

Es importante destacar que la elaboración, firma, ratificación y promulgación de instrumentos internacionales y leyes nacionales en Guatemala se debe al efectivo trabajo de incidencia desarrollado desde las organizaciones de mujeres, quienes han promovido estos procesos ante los distintos organismos del Estado, en alianza o con apoyo de la institucionalidad de la mujer en el Estado, como es el caso de la ONAM, la SEPREM, la DEMI, el Foro Nacional de la Mujer, la Comisión de la Mujer en el Congreso de la República y el apoyo de la cooperación internacional.

En relación a Perú hace algunos años se señaló la paradoja de que, en el marco de un régimen fuertemente autoritario y que acumulaba denuncias por violación a los Derechos Humanos como el de Alberto Fujimori (1990-2000), se creara el Ministerio de la Mujer y la Adjuntía para los Derechos de la Mujer dentro de la Defensoría del Pueblo y se promulgara la Ley de «cuotas» (inicialmente un 25% que luego ascendió al 30) para las mujeres en las candidaturas a elecciones generales y municipales, etc. Con un fuerte acento populista cuando se dirigía a las mujeres de sectores populares urbanos, el gobierno fujimorista buscó incesantemente su apoyo y contó con mujeres congresistas como sus más leales

defensoras. En el cuadro de la página siguiente se han sintetizado los marcos normativos nacionales e internacionales más importantes que se refieren a los derechos de las mujeres.

1.2. Aportes del feminismo y del movimiento de mujeres

Se ha escrito extensamente sobre el feminismo latinoamericano, sus similitudes con los movimientos feministas en el Norte y también su capacidad para lidiar con realidades políticamente inestables y socialmente injustas. Una de sus particularidades, en casi todos los países de la región, fue la creación de Organizaciones No Gubernamentales sobre la base de los grupos voluntarios o de auto-conciencia feminista, que habían comenzado a surgir a fines de la década de 1970. En América Latina fueron las ONG quienes expresaron la institucionalidad del feminismo —la «profesionalización de la causa feminista», como la denominaron Heilborn y Arruda— con una identidad híbrida, además, pues son al mismo tiempo centros de trabajo y espacios de «movimiento»¹⁶.

Perú y Guatemala, con sus diferencias por los años de conflicto armado en el caso de esta última, no fueron ajenas a esta tendencia regional. Las ONG más importantes se fundaron a fines de la década de 1970, con el impulso de una

¹⁶ Maruja Barrig, «Los malestares del feminismo latinoamericano: una nueva lectura». Ponencia presentada en la Conferencia de la Latin American Studies Association-LASA, Chicago, septiembre, 1998.

Perú: Normas Nacionales e Internacionales sobre los Derechos de las Mujeres

- La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) fue ratificada por el Perú en 1995. En diciembre del 2000 el Estado peruano firmó el protocolo de la CEDAW y lo ratificó el 5 de marzo del 2001.
- Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer —Belém do Pará de 1993—. Ratificada por el Perú el 4 junio de 1996.
- Ley N° 26260 contra la Violencia Familiar, aprobada en 1993. Posteriormente, en 1997, se introdujeron modificaciones para mejorar sus alcances. Los casos de violencia familiar están excluidos de los procedimientos de conciliación extra-judicial.
- El Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano fue establecido en 1996, como el sector encargado de la promoción de la equidad social y de género. Su estructura orgánica fue modificada en el año 2002, denominándose Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- Ley N° 26842, Ley General de Salud de 1996, reconoce la violencia familiar como un problema de salud.
- Sistema de Cuotas: fue acogido en la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859 y la Ley N° 26864 de Elecciones Municipales, indicando que las listas de candidatos tanto al parlamento como para autoridades locales deberían incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones. Se comenzó a aplicar en el año 1998. En el año 2000 se aumentó la cuota para la lista al Congreso al 30%, y en 2002 se hizo lo mismo con la cuota para municipios. En 2002 también se aplicó el 30% de cuotas para las elecciones regionales.
- Ley N° 27558. Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, aprobada en 2001.
- Ley N° 27942 de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, aprobada en 2003.
- Derecho de toda persona a los servicios de salud sexual y planificación familiar sin discriminación por edad, opción sexual, estado civil, entre otros. Resolución Ministerial N° 536-2005/MINSA de 2005.
- Norma Técnica para la Atención del Parto Vertical con Adecuación Intercultural. Resolución Ministerial N° 598-2005/MINSA del 2005.
- Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, Ley N° 28983 del 16 de marzo de 2007. Establece directivas claras a los tres poderes del Estado y a los diversos sectores para crear condiciones de igualdad (ver texto completo de la Ley en los Anexos).
- Decreto Supremo N° 027 - 2007 - PCM. Este decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros define cuáles son las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las entidades del gobierno nacional: gobiernos regionales y municipales. Una de las once políticas es la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

vanguardia urbana, de clase media e instruida, que pretendió cambiar el sentido común de las gentes, inicialmente con un fuerte énfasis contracultural. Fue también un feminismo que se alimentó de las canteras de la izquierda, orígenes que se mantuvieron o se diluyeron, aunque sin desaparecer totalmente, en la búsqueda de la autonomía organizativa. Importa resaltar que la Cooperación Internacional jugó un papel fundamental en la consolidación del feminismo peruano —y latinoamericano en general— al canalizar recursos y apoyar redes latinoamericanas temáticas que permitieron una intensa circulación de ideas y estrategias, fundamentalmente dentro de América del Sur. La hermandad cómplice entre las funcionarias de agencias privadas de cooperación y feministas latinoamericanas fue una constante desde la década de 1980. El apoyo externo permitió también que la academia fuera penetrada con los aportes de esta tendencia en tanto había auspiciado un número considerable de investigaciones y publicaciones sobre la situación de las mujeres.

Un rasgo particular del movimiento de mujeres en Perú no sólo fue la expansión

rápida del feminismo y la creación de ONG que articularon redes nacionales y regionales, sino también la organización femenina popular alrededor de la alimentación¹⁷. Estas líderes populares supieron congregarse para atraer la atención y acciones de un número apreciable de organizaciones no gubernamentales de Lima y posicionarse como interlocutoras de varias agencias de cooperación, que contaron con dicho tejido organizativo para canalizar muchas de sus intervenciones de alivio a la pobreza: talleres sobre salud y nutrición, escuela de líderes, etc. A inicios de la década de 1990, las líderes de esas organizaciones habían logrado una visibilidad pública, se habían entrenado en los vericuetos de la negociación con agentes privados y públicos, y fueron tentadas por movimientos y partidos políticos para ingresar en sus filas y presentarse de candidatas en las elecciones municipales y generales. Pero también fueron un impedimento para el proselitismo político de Sendero Luminoso en los barrios populares de Lima, quien no vaciló en asesinar a «*dirigentas*» de estas organizaciones.

La organización femenina por la alimentación, las feministas y las ONG de

¹⁷ Junto con el programa municipal del Vaso de Leche (creado en 1983) y con los clubes de madres impulsados por la primera administración de Alan García (1985-1990), la organización de las mujeres en las cocinas / comedores populares —en la actualidad se calcula la existencia de unos 15.000 comedores en todo el país— tiene también impacto económico: un estudio realizado con información de 1995 identificó en ese año a nivel nacional 24.018 Clubes de Madres, 42.447 Comités del Vaso de Leche y 9.869 Comedores Populares que congregaban a 1.526.676 mujeres, quienes trabajaban casi 285 millones de horas voluntarias en un año, lo cual equivalía a 154.683 personas trabajando a tiempo completo anualmente y casi al 4% de la PEA ocupada en servicios en 1995. Tomado de Hanny Cueva y Armando Millán, «Las Organizaciones Femeninas para la Alimentación y su relación con el sector gubernamental», Cuadernos de Investigación Social núm. 16. Departamento de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2000.

mujeres confluyeron desde la década de 1980 en algunos espacios específicos de elaboración de plataformas comunes, asesorías, etc. Vínculos que no se han disuelto en los tiempos que corren, pero que han bajado en intensidad. Con mayor nitidez desde la década actual, se visualiza una tendencia que se bosquejó ya a fines de los años 1990 en lo que se refiere al movimiento de mujeres y es su mudanza de escenario, que tiene hoy al Estado y sus instituciones —y no las calles por aludirlo simbólicamente— como un espacio privilegiado de negociación. Perú es un país con una frondosa pero reiteradamente incumplida normatividad. Si bien la existencia de leyes e incluso la adscripción del Estado a convenciones internacionales pueden convertirse en un instrumento de presión para su cumplimiento, éste algunas veces reposará en la fortaleza del actor movilizado antes que en la justicia del reclamo. Como se verá en el capítulo siguiente, el proceso de reforma, transferencia y fusión de algunos programas sociales —varios de ellos referidos a la alimentación— impulsado por el gobierno actual es capaz de resistir sin inmutarse el embate de miles de mujeres organizadas en algunos de ellos, que salieron en mayo del presente año a las calles reclamando ser incluidas y consultadas en esas decisiones.

Los centros feministas/de mujeres, por su parte, se han profesionalizado aún más perfilando algunas de ellas la asesoría como una de sus estrategias de intervención, en especial hacia gobiernos locales y regionales, o al Congreso. En este escenario, las Agencias de Cooperación han cumplido un papel al buscar en sus ONG contrapartes, impactos tangibles y resultados concretos a mediano plazo en la esfera política antes que en el espacio de «lo político»-cultural¹⁸. En los tiempos actuales es casi una osadía referirse al movimiento feminista peruano o latinoamericano en tanto movimiento. Como sugiere el ensayo de Sonia E. Álvarez citado, aquello que conocíamos como «movimiento» feminista hoy debe ser rastreado en diversos campos discursivos de actuación; es amplio, descentralizado, polifónico, heterogéneo y se aleja de los patrones clásicos de los movimientos sociales. No obstante, su impacto es reconocido por la opinión pública. En una encuesta reciente, a la pregunta de «¿Considera que el movimiento feminista ha influido en el cambio de las mujeres en el Perú?», un 72,7% de los entrevistados respondió afirmativamente¹⁹. En el área de los temas, para Perú y la mayoría de los países latinoamericanos incluyendo Guatemala, conjuntamente con la violencia de género, la salud sexual y reproductiva si-

¹⁸ Sonia Álvarez, «An even Fidel can't change that. Trans/national Feminist Advocacy Strategies and Cultural Politics in Latin America». Universidad de California en Santa Cruz, 1998.

¹⁹ V Encuesta Anual sobre la Situación de la Mujer. Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, febrero 2007.

que siendo uno de los ejes aglutinadores de pasiones y voluntades feministas, y esta última, el terreno de tensión con la Iglesia Católica, de innegable influencia en las políticas públicas de la región. Aspectos vinculados con el em-

barazo adolescente, la despenalización del aborto y la planificación familiar son también identificados por la opinión pública como centrales entre los problemas de las mujeres peruanas, como se advierte en el siguiente cuadro:

CUADRO 6. *¿Cuál es el principal problema de la mujer en el Perú? (respuesta asistida)*

Problema/años	2004	2005	2006	2007
Violencia familiar	31,5	37,3	29,2	30,2
Falta de educación	12,7	14,2	15,8	17,0
Embarazos no deseados	—	—	13,7	15,4
Acoso sexual	24,1	13,9	12,7	14,0
Desempleo	19,4	18,0	16,1	12,2
Aborto	5,5	8,9	6,8	5,5
Poca participación en política	2,0	4,6	3,5	3,3
Salud precaria	1,7	1,9	1,4	2,0
No sabe	3,2	1,1	0,7	0,4
No contesta			0,1	0,0
(Base: Total de entrevistados)	(403)	(563)	(605)	(597)

Fuente: V Encuesta Anual sobre la Situación de la Mujer. Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, febrero 2007.

En Guatemala, es precisamente desde los espacios de articulación de las mujeres que se ha impulsado un conjunto de acciones que ha permitido a la fecha desarrollar una conciencia crítica de las propias guatemaltecas sobre su situación y condición económica, política, social y cultural, lo que ha fortalecido sus capacidades para demandar al Estado la aplicación de sus derechos; contar con una Política Nacional Integral y un plan intersectorial de promoción al desarrollo de las mujeres; contar con mecanismos institucionales para el avance de la mujer; haber construido

alianzas internas y externas con mujeres de diversos sectores y otros sectores sociales; haber promovido la transformación de los mecanismos jurídicos sexistas, la propuesta de nuevas normas de apoyo a los derechos de las mujeres y creado nuevos mecanismos jurídicos de tutela y protección; pasar de la demanda individual a la colectiva, por medio de la articulación de un movimiento con clara identidad política; y algo fundamental para la transformación de las instituciones y la sociedad, haber impulsado la transformación de la ideología, la cultura y las prácticas

sexistas en el marco de las instituciones sociales y políticas.

Como resultado de su intervención se crean diversos mecanismos que fueron promovidos desde distintas negociaciones con el Estado, como la Defensoría de la Mujer Indígena (1999), el Foro Nacional de la Mujer (1997), la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), instancia rectora, promotora, asesora y monitorea de políticas públicas para la Mujer y la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer (CONAPREVI) (2000) y la Comisión de la Mujer del Congreso de la República (1999). Asimismo, y por el trabajo desarrollado por las diversas organizaciones a nivel local, hoy existen algunas Oficinas Municipales de la Mujer en los distintos departamentos y municipios.

Hay que mencionar que la preparación de la IV Conferencia Mundial de la Mujer generó un amplio proceso de divulgación de los derechos de las mujeres, la importancia de los instrumentos internacionales de protección, la consulta y organización de las mujeres de cara a la preparación del Primer Informe Alternativo elaborado por las organizaciones de mujeres y coordinado por la Defensoría de la Mujer del Procurador de Derechos Humanos. Este proceso implicó la articulación de las organizaciones feministas y de mujeres que formaron el Comité Beijing Guatemala y, desde el mismo, el inicio de un amplio proceso de apropiación, difusión, consulta y par-

ticipación de las organizaciones de mujeres, con la finalidad de *empoderarlas* e informarlas por un lado de sus derechos y, por el otro, del proceso de las conferencias y el impacto para sus derechos y sus vidas. Asimismo, en el campo de las políticas públicas las organizaciones de mujeres guatemaltecas han trabajado para lograr ante el Estado la enunciación de políticas públicas, planes, programas y proyectos que promuevan el desarrollo y la plena participación de las mujeres en la vida económica, política, social y cultural.

Este trabajo lo han realizado desde fuera de la estructura gubernamental o desde dentro de aquellos espacios en donde hacen parte de instituciones mixtas como CONAPREVI, el Foro de la Mujer y la Oficina Nacional de la Mujer. Como logros más destacados podemos destacar: a) en 1993 los aportes a los Acuerdos de Paz, realizados desde el sector de mujeres, b) en 1997 la gestión, incidencia y participación en el diseño de la Primera y Segunda Política Nacional de la Mujer y Plan de Equidad de Oportunidades, c) en 2001, los aspectos relativos a la salud sexual y derechos reproductivos en la Política de Desarrollo social, d) la Política Específica de Salud Sexual y Derechos Reproductivos, e) el Plan Contra la Violencia contra la Mujer, entre otros.

Asimismo, han participado activamente en los procesos de consultas colectivas o individuales de la cooperación bilateral en los casos en que han sido convo-

cadadas para definir criterios de cooperación entre estas entidades y el gobierno, éste es el caso del *Meso diálogo* convocado en el año 2002 por la Comisión Europea para definir su política de cooperación referida a la lucha contra la discriminación contra la mujer, concretándose en el actual programa de Lucha Contra las Exclusiones.

1.3. *La institucionalidad para la igualdad de género*

En Guatemala, el Proceso de Beijing y la suscripción de los Acuerdos de Paz representan los dos momentos claves en los que se potencian las iniciativas de las instituciones oficiales, propiciando un mayor grado de respuesta del Estado a las demandas y propuestas de las mujeres a través del desarrollo y enunciación de políticas, planes, programas y proyectos. La cooperación internacional abre los programas específicos o las unidades de la mujer para impulsar compromisos adquiridos en los eventos internacionales. Éste es el caso del primer esfuerzo para enunciar la Política de Desarrollo Agrícola de las Mujeres promovida por las mujeres del Comité Bilateral dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación en el año 1993. En el mismo año, el Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, por medio de la Defensoría de la Mujer, desarrolla el primer Plan de Trabajo dirigido a promover

la vigencia de los derechos humanos universales de las mujeres.

En el año 1990, la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM), entonces responsable del tema en el marco de un esfuerzo centroamericano, inició el análisis de los contenidos de la educación a efecto de evaluar por medio de los discursos, imágenes y prácticas de la educación el carácter y calidad de la misma, a fin de comenzar a trabajar en la gradual eliminación de los patrones sexistas²⁰. En el año 1992 se instituyó la Comisión «Eduquemos a la Niña», en torno a la cual se establece una cooperación entre el Estado, el sector privado y la cooperación internacional que constituyó una experiencia innovadora y permitió la articulación de esfuerzos dirigidos a mejorar los indicadores de eficiencia, calidad y pertinencia educativa de la niña.

En el año 1993, al iniciarse el desarrollo y debate de los Acuerdos de Paz, se crea, en el marco de la Asamblea de la Sociedad Civil, el «Sector Mujeres» en el que participan activamente las organizaciones de mujeres. Estas organizaciones, a través de sus acciones, logran instalar en los acuerdos de Poblaciones Desarraigadas, Pueblos Indígenas, Socios Económicos y Situación Agraria aspectos importantes relativos a las demandas de las mujeres. La creación de dos instancias importantes como la Defensoría de la Mujer Indígena y el Foro

²⁰ Estudio comparativo de la revisión de textos escolares de mayor uso en planteles públicos y privados de Guatemala, El Salvador y Panamá. Oficina Nacional de la Mujer, 1990.

Nacional de la Mujer permitieron que, con apoyo de la cooperación internacional, se fortaleciera la participación y organización de las mujeres de los espacios locales de ámbito nacional, principalmente de mujeres indígenas.

En este marco de los Acuerdos de Paz y Beijing, con más espacios fortalecidos de articulación y coordinación de mujeres, se produce el proceso de incidencia ante el gobierno para la formulación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades 1998-2001, por medio del cual da cumplimiento a los mandatos de la CE-DAW, la PAM, los Acuerdos de Paz y la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer. La Política Nacional de la Mujer fue elaborada en el marco de un comité consultivo integrado paritariamente por las organizaciones de mujeres y las instituciones del Estado. Por el nivel de consensos que alcanza en su diseño ha sido validada por las siguientes administraciones gubernamentales en el año 2000 y nuevamente en el año 2004. Su actualización y validación debía haberse hecho nuevamente en 2006 y aunque la SEPREM está actualmente gestionando este proceso, es opinión del movimiento feminista y de mujeres que su futuro es impredecible, ya que se presenta en un período crítico como lo es el proceso electoral.

La Política Nacional de la Mujer es una política con un plan nacional de largo plazo e integralidad, que cuenta con

9 objetivos estratégicos: 1) equidad educativa, 2) equidad en salud, 3) económica, 4) tierra y vivienda, 5) violencia contra la mujer, 6) equidad laboral, 7) equidad jurídica, 8) mecanismos institucionales para el avance de la mujer y 9) equidad en la participación sociopolítica. Dichos objetivos están definidos por sectores con el fin de integrarla en las distintas políticas de los ministerios del gobierno. La Política de la Mujer y el Plan de Equidad de Oportunidades representan las principales herramientas por medio de las cuales el gobierno de Guatemala busca la aplicación universal de los derechos humanos de las mujeres, su autonomía, participación y desarrollo integral. En este sentido y para su traslado a nivel local, la SEPREM ha desarrollado también acuerdos departamentales y municipales para integrar los contenidos de la política nacional a nivel de los planes locales de desarrollo. Merece mencionarse que para su difusión se realizaron acciones en los medios de comunicación televisiva, radial y se elaboraron vídeos en los cuatro idiomas mayas mayoritarios.

La Coordinadora Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer (CONAPREVI), creada en el año 2000, ha definido con base al eje de Violencia contra la Mujer de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades, su Plan de Trabajo denominado PLANOVI, un plan para diez años, con cuatro ejes estratégicos:

a) análisis, investigación y estadística, b) educación, sensibilización y prevención, c) atención integral para mujeres sobrevivientes de violencia y d) fortalecimiento institucional de los entes del Estado, teniendo como ejes transversales la multiculturalidad, la descentralización y la coordinación institucional, dicho plan se encuentra en la fase de implementación, entre sus principales acciones está la de integrar el primer centro de apoyo integral a mujeres agredidas «con pertinencia cultural»²¹. En el marco de CONAPREVI se coordinan acciones para erradicar la violencia contra la mujer con las diferentes instancias del Estado: Organismo Ejecutivo, Legislativo, Judicial y organizaciones de mujeres. El PLANONI es un instrumento que evidencia que la cooperación y el trabajo coordinado entre instituciones del Estado y las organizaciones de mujeres es posible y produce efectos positivos para el fortalecimiento de los derechos de las mujeres.

En lo relativo a los mecanismos institucionales para el avance de la igualdad de género, el Estado guatemalteco cuenta actualmente con instituciones en el Ejecutivo, Legislativo, Judicial y algunos órganos de control político y administrativo como: a) la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer (CONA-

PREVI), b) la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), con rango de Secretaría de Estado, c) la Defensoría de la Mujer Indígena, d) el Foro Nacional de la Mujer, e) la Comisión de la Mujer del Congreso de la República, f) la Oficina de la Mujer del Organismo Judicial, g) la Defensoría de la Mujer del Procurador de Derechos Humanos, h) la Fiscalía de la Mujer del Ministerio Público, i) la Oficina Nacional de la Mujer y j) la Oficina de la Mujer Trabajadora, ambas en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. En el ámbito local, existen Oficinas Municipales de la Mujer en los distintos departamentos y municipios de nivel local y sedes regionales de la SEPREM.

Todos estos mecanismos fueron creados a partir de la segunda mitad de la década de los noventa y el año 2000, y por el impulso de Beijing y los Acuerdos de Paz, con el objetivo de avanzar en normas, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que hicieran efectivo el pleno desarrollo, ciudadanía de las mujeres y por medio de ello institucionalizar los derechos de las mujeres en las estructuras públicas de ámbito nacional y local. Sin embargo, se ha avanzado con muchas dificultades y en la medida en que el contexto, sus fortalezas y debilidades, lo ha permitido. Desde la perspectiva de los donantes bilaterales y el movimiento feminista y de

²¹ La pertinencia cultural hace referencia a que este centro es una entidad que cuenta con una política, filosofía, estructura y práctica en la que se cuenta con la capacidad de atender a mujeres de los diversos pueblos (mestizas, mayas, xincas y garífunas) con los recursos técnicos, humanos y otros pertinentes y adecuados.

mujeres se les considera aún mecanismos débiles política, técnica, administrativa y financieramente.

La SEPREM, como entidad rectora de políticas públicas de la mujer, es responsable de coordinar, asesorar y monitorear permanentemente la integración e implementación dentro de las políticas del gobierno de la Política de la Mujer y el Plan de Equidad de Oportunidades. Desde su creación ha jugado un papel fundamental en el desarrollo de propuestas en diversos ámbitos que permitan el avance de las mujeres, de allí que su fortalecimiento político, técnico, administrativo y financiero sea una demanda de las mujeres. SEPREM ha incidido asimismo en el ámbito centroamericano, al haber promovido la creación del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA) en el período 2002-2003.

En Perú es 1973 el origen más remoto de una preocupación oficial por institucionalizar políticas hacia las mujeres, cuando en el marco de la Reforma Educativa impulsada por el Gobierno Militar de Velasco Alvarado (1968-1975) se creó un Comité Técnico para la Revaloración de la Mujer. Éste debía canalizar uno de los postulados de la Ley General de Educación que era el de «revalorar a la mujer y ofrecerle las máximas oportunidades para un desarrollo libre y pleno».

Posteriormente, en 1974, se instaló la Comisión Nacional de la Mujer Peruana (CONAMUP), de carácter autónomo, dependiente de la Presidencia de la República. Cambios gubernamentales desactivaron esas instancias, que años después, en 1983, se recrearía como Oficina Nacional de la Mujer dentro del Ministerio de Justicia, la cual se mantiene, con cambios de nombres pero siempre bajo perfil, hasta la creación del Ministerio de la Mujer en 1996²².

Nacido como Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH) en 1996, el Ministerio fue un cajón de sastre, que además de una línea de «gerencia» hacia la mujer, incluyó la Comisión para los Discapacitados, la Beneficencia Pública, el Zoológico (conocido como Parque de Las Leyendas), el Instituto Nacional de Deportes, el Instituto Nacional de Bienestar Familiar, el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA), etc. Este último, sin duda, el núcleo más importante del Ministerio, dotado con mayores recursos y personal, distribuye víveres a comedores comunales y clubes de madres. Teniendo como finalidad el desarrollo de la mujer y la familia, bajo el principio de igualdad de oportunidades, el PROMUDEH debía, entre otras misiones, «*velar por la incorporación de los enfoques de equidad social y de género en las políticas públicas a nivel*

²² Maruja Barrig, «INTRODUCCIÓN (o de cómo llegar a un puerto con el mapa equivocado)», en *Las Apuestas Inconclusas. El Movimiento de Mujeres y la IV Conferencia Mundial de la Mujer*, Lima, Flora Tristán Ediciones, 2000.

nacional, regional y local, y articular a los diversos sectores estatales para transversalizar la perspectiva de género». Y para cumplir esta titánica tarea recibió, en 1997, al año siguiente de su creación, el 1,3% de los recursos del Presupuesto General de la República, el 60% de los cuales correspondían al PRONAA, el programa de distribución de alimentos.

La creación de una instancia para políticas de las mujeres al más alto nivel fue una demanda feminista en toda la región y no fue sencillo oponerse al PROMUDEH aunque ya, desde el inicio, evidenció las similitudes con sus pares de América Latina y Caribe. En primer lugar, si esta instancia está al lado de —o bajo— programas asistenciales, se evidencia el enfoque político de las mujeres como una población vulnerable a la que hay que tutelar. Incluso si estas instancias tuvieran rango ministerial como Perú y Chile, por ejemplo, su capacidad de influencia política para convertirse en un «órgano rector de políticas de género» es reducida. Debilidad en la jerarquía, trabados accesos a la formulación de políticas, pero además escaso presupuesto. En Bolivia, por ejemplo, el presupuesto de la ex Subsecretaría de Género desde su creación hasta el final de la década de 1990 fue cubierto en más del 90% con fondos de la Cooperación Internacional²³.

Finalmente, un hecho externo pero que tiene gravitación en la dinámica del Mi-

nisterio de la Mujer en Perú y en otros países de la región es la compleja, tensa, desconfiada relación entre esta instancia oficial y el movimiento feminista y de mujeres. Será no sólo el partido en el gobierno el que marque las pautas de las políticas de género, sino incluso los énfasis de algunas de sus ministras dentro de una misma administración lo que determine alianzas o distanciamientos del movimiento de mujeres con esta instancia. En general, los balances latinoamericanos sobre el vínculo movimiento feminista-Mecanismo de la Mujer suelen ser desalentadores y Perú y Guatemala no son una excepción. Sin embargo, unas de cal y otras de arena: en el país, al igual que en otros de la región, se han expandido las iniciativas descentralizadas, oficinas de la mujer en gobiernos regionales o en municipios, por ejemplo, con las cuales se ha llegado a más rápidos y fecundos entendimientos. En Perú, muchas de estas instancias están incluso a la vanguardia del gobierno central pues ya contaban con planes de igualdad de oportunidades u ordenanzas sobre obligatoriedad de uso del «lenguaje inclusivo», antes que la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres fuera aprobada en marzo del 2007.

En julio del 2002, el PROMUDEH se convirtió en MIMDES, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, con sus competencias y funciones bastante más acotadas, aunque manteniendo la atribu-

²³ Barrig, ob. cit., Lima, 2000.

ción de «formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de mujer y desarrollo social promoviendo la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la niñez, la tercera edad y las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, discriminadas y excluidas» (Artículo 2° de la Ley 27793). La reestructuración estableció dos Vice-ministerios: uno de la Mujer y otro de Desarrollo Social, incluyendo dentro del primero dos de sus programas más importantes, Violencia Familiar y Sexual, y Wawawasi (cunas infantiles). Ambos, como se verá en el capítulo siguiente, han sido declarados en proceso de extinción en el marco de la reformulación de Programas Sociales.

La intención de dotar de mayor claridad en sus funciones y reducir un innecesariamente amplio abanico de atribuciones no significó una mejor capacidad del MIMDES para impactar en los otros sectores públicos ni obtener mayores recursos. Aunque desde su fundación este Ministerio tuvo la misión de transversalizar un enfoque de género en las políticas, no sólo fue difícil romper la dinámica sectorial del Ejecutivo, sino que no se incentivó la continuidad y articulación de algunas iniciativas como Comisiones internas para la igualdad de género surgidas en algunos ministerios por la voluntad de sus funcionarias, como en el Ministerio de Trabajo o el de Agricultura. De otro lado, el Presupuesto General de la República del año 2007

le asignó al MIMDES el equivalente al 2% del total.

En el primer año de administración del APRA (2006-2011), la gestión del MIMDES ha difundido que su prioridad es la reducción de la desnutrición infantil. Ésta es una de las políticas de gobierno que también es recogida por el eje de Seguridad Humana de la Política Nacional de Cooperación Internacional, pues uno de sus objetivos estratégicos es el *desarrollo de una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo*; actualmente se aprecia también un mayor protagonismo de la Dirección Nacional de la Familia de este Ministerio. En lo que se refiere a las políticas hacia la mujer, si bien el Vice-Ministerio de la Mujer jugó un papel en el lobby por la promulgación de la Ley de Igualdad de Oportunidades, su actuación es de bajo perfil. En ese contexto es comprensible la preocupación del Comité de la CEDAW que, en reacción al VI Informe Periódico del Estado Peruano al Comité (enero 2007), señaló: «El Comité toma nota de la reestructuración del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y la creación del Vice-Ministerio de la Mujer; sin embargo, expresa preocupación de que el aparato nacional para el avance de la mujer pueda no tener suficiente poder para la toma de decisiones o recursos financieros y humanos para promover efectivamente la implementación de la Convención y de la igualdad de género»²⁴.

²⁴ CEDAW/C/PER/CO/6. 2 de febrero de 2007.

II. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

II.1. *La cooperación al desarrollo en Perú: antecedentes, tendencias, flujos y actores*

1. Antecedentes. Los orígenes de la cooperación internacional en el Perú se remontan a la década de 1960, aunque sólo con el establecimiento de su marco normativo, en 1971, fue posible un registro oficial de sus flujos. Entre 1972 y 2004, la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) pasó de 105 a 390 millones de dólares constantes del 2004. La última información oficial señala que la CINR —tanto pública como privada— ascendió a \$584,6 millones de dólares en el 2005. En el país, entre 1984 y 1993 la Ayuda Oficial (AOD) representó el 1,6% del PBI, descendiendo al 0,8% en el período 1994-2004²⁵.

Esta distribución tiene en la base situaciones heterogéneas en cuanto a tamaño y porcentaje de población bajo la línea de pobreza, y Producto Bruto Interno per cápita, dos de los indicadores que consensualmente orientan el flujo de la cooperación. Los promedios suelen ocultar las diferencias internas y la desigualdad en la distribución del ingre-

so, dato particularmente clave en América Latina, considerada la región más desigual del mundo. Así, por ejemplo, el PBI de Perú en el año 2006 ascendió a \$93.330 mil millones de dólares y, por su PBI per cápita de \$3.374, se le considera un país de Renta Media²⁶. Sin embargo, un 48% de sus 27,5 millones de habitantes está bajo la línea de la pobreza y el PBI per cápita de su población más pobre es incluso menor al PBI promedio de Sierra Leona, uno de los países más pobres del mundo²⁷.

La adhesión del Perú a la Declaración de París coincidió con el cambio de gobierno y nuevas propuestas en el terreno de la descentralización y la redefinición del rol del Estado: de ejecutor a un coordinador de políticas y su seguimiento. Las decisiones que el gobierno adopta en materia de cauces de descentralización o fusión de programas sociales se encontrarían enmarcadas en el liderazgo nacional que la Declaración de París alienta en los gobiernos receptores de la CINR.

2. Los actores. Dentro del panorama general de la cooperación internacional es necesario identificar en Perú a sus actores principales: las organizaciones no gubernamentales (ONG), las instancias públicas y las agencias donan-

²⁵ Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú. Año 2005. APCI, Lima, 2006, pp. 56-60. La Encuesta 2006 de la OCDE indica que, para 2004, la AOD neta representó el 0,7% del PIB.

²⁶ Adicionalmente, se debe mencionar que la deuda pública externa ascendió a \$21.972 millones en el año 2006, siendo el servicio de la deuda en ese año de \$2.536 millones de dólares.

²⁷ Ibidem, p. 43.

tes. En América del Sur, el surgimiento de organizaciones no gubernamentales estuvo vinculado a las condiciones nacionales. Mientras en algunos países las ONG tuvieron un explosivo crecimiento en los años ochenta, como un mecanismo para aliviar los efectos de las políticas de ajuste, en otros fueron canales de expresión y compromiso cuando corrieron los tiempos de dictaduras. A inicios de la década pasada, se calculaba que existían unas 10.000 ONG en la región, siendo los países de mayor concentración México con 2.000 y Brasil con unas 1.200; Guatemala y Bolivia habrían contado con unas 600 organizaciones no gubernamentales en los primeros años de 1990, lo cual es proporcionalmente un número considerable si tenemos en cuenta su población total²⁸.

En Perú, las ONG de los años setenta surgieron con dos parámetros bastante definidos: por un lado, el compromiso con los pobres y sus organizaciones, basados en la Teología de la Liberación y/o en la militancia política en algunas de las vertientes de la izquierda. Y de otro lado, la metodología de la Educación Popular. El compromiso social con el cambio —y con los obreros, campesinos y pobladores barriales— predominaba por sobre los resultados de una acción concreta. La naturaleza de las ONG fue variando hacia 1990 a un perfil cada vez más profesionalizado, llegando una década atrás a priorizarse la «ase-

oría técnica» como un mecanismo de intervención de los proyectos.

El número de ONG que se fue estableciendo es impreciso. Dependiendo de las coyunturas políticas y económicas en los últimos 30 años se han podido calcular entre 700 y 500 ONG de Desarrollo, diferenciadas de las organizaciones privadas filantrópicas o confesionales denominadas IPREDA (Instituciones Privadas sin fines de lucro Receptoras de Donaciones de carácter Asistencial o Educativo) y de las ENIEX (Entidades e Instituciones de Cooperación Técnica Internacional Constituidas en el Extranjero). Como se observa en el cuadro 7, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, que está depurando sus padrones, calcula actualmente que sólo un 30% de las ONG registradas están vigentes.

Otro importante actor de la cooperación internacional en Perú son las agencias privadas. Surgidas hacia la década de 1950, muchas de ellas vieron en la América Latina de los años setenta condiciones para impulsar el cambio social: existían gremios y organizaciones de base, una capa extendida de profesionales que se constituían en contrapartes para la gestión de proyectos, así como afinidades políticas y culturales con el Norte. Las ONG de la región aceptaron el reto de una responsabilidad compartida con la cooperación internacional y se produ-

²⁸ Mariano Valderrama, *Perú y América Latina en el Nuevo Panorama de la Cooperación Internacional*, CEPES, Lima, 1995.

CUADRO 7. Estado de las organizaciones registradas en APCI

Registro	Total	Vigente	No vigente	En proceso de suspensión	Canceladas
ONGD	2.236	625	1.181	425	5
ENIEX	198	104	81	7	6
IPREDA	984	417	495	71	1
TOTAL	3.418	1.146	1.757	503	12

Fuente: APCI. Gerencia de Operaciones y Capacitación. Lima, mayo 2007.

geron valiosas experiencias y metodologías, luego asumidas por el Estado y organismos multilaterales. Estas agencias han atravesado también por sustantivas transformaciones en sus políticas, ellas mismas presionadas por más nítidas definiciones de sus agendas, y por mostrar resultados mensurables y concretos logrados como producto de sus donaciones.

En 1994 se formó la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI) que agrupa a 59 de las 207 instituciones privadas que, sea con una oficina en Perú o de manera directa, gestionan recursos de la cooperación internacional. La mayor parte de estas instituciones son de España (79), Estados Unidos (34), Alemania (14), Suiza (12), Italia (11) y Reino Unido (10). Estas 207 instituciones habrían gestionado \$158,9 millones en el año 2005²⁹, provenientes principalmente de Estados Unidos (\$68,6 millones), así como de Espa-

ña, Alemania y Países Bajos. Los temas en donde estas entidades intervienen con mayor frecuencia son: desarrollo social (generación de empleo/ingresos, democracia, participación y mujer); desarrollo económico (agricultura, pequeña empresa, desarrollo alternativo) y medio ambiente. Asimismo, las actividades destinadas a fortalecer la gobernabilidad local y nacional, participación ciudadana, gestión, descentralización y modernización del Estado prevalecen por encima de la provisión de servicios e infraestructura básica³⁰.

Una investigación reciente sobre la realidad de la ayuda privada de países de Europa a América Latina sugiere que Perú, pese a haberse mantenido como uno de los doce receptores prioritarios de la cooperación privada europea, ha perdido lugares en la asignación promedio de fondos pasando del segundo lugar en 1994 y 2000, al cuarto lugar en 2004, precedido por Bolivia y Colombia.

²⁹ Como se observa en el cuadro 9 existe una discrepancia entre esta cifra y la registrada oficialmente por APCI.

³⁰ Federico Negrón, *El aporte de la cooperación privada internacional al desarrollo del Perú*, Lima, COEECI, 2006.

Brasil ocupó el primer lugar en los tres años bajo análisis³¹. Como se aprecia en el cuadro 8, han sido los organismos privados, sean ENIEX u ONG, los que han superado o mantenido su capacidad de ejecución de proyectos en los últimos años: el 54% de los fondos de la CINR tuvieron a organizaciones no gubernamentales como ejecutoras en 2004, con un descenso porcentual, aunque no cuantitativo, en el 2005. Esta situación sería uno de los factores por los

que la Ley de la Agencia Peruana de Cooperación N° 27692 del año 2002 fuera modificada en el año 2006 introduciéndose, entre otros cambios, que: «La cooperación internacional no reembolsable que el Estado peruano reciba de otro Estado u organismo internacional es ejecutada por las entidades del Estado» (Ley N° 28925). En otras palabras, la Ayuda Oficial para el Desarrollo debe ser ejecutada sólo por organismos públicos.

CUADRO 8. Cooperación Internacional No Reembolsable según Origen de los Recursos y Ejecutores (US \$ millones)

Año	Origen de los Recursos		Ejecutores		Total
	Gubernamental	No Gubernamental	Gubernamental	No Gubernamental	
2004	279,8 (72%)	110,2 (28%)	179,8 (46%)	210,2 (54%)	390,0
2005	500,2 (86%)	84,4 (14%)	298,2 (49%)	286,4 (49%)	584,6

Fuente: APCI. Elaboración propia. Mayo 2007.

Finalmente, nos referiremos al Estado. En la década de 1970, Perú articuló un sistema de gestión de la Cooperación Internacional en el interior del Instituto Nacional de Planificación (INP) a través de una Dirección General de Cooperación Internacional, que marcó prioridades sectoriales de desarrollo en función de los planes nacionales y vinculando las diversas oficinas de planificación de los ministerios³². Pero, en 1992, alineado

con las corrientes económicas que negaban al Estado una atribución rectora del desarrollo económico y social, el INP fue disuelto. La Dirección de Cooperación Internacional se transformó en la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI), y se ubicó en el Ministerio de la Presidencia, trasladándose al cabo de un tiempo a la Presidencia del Consejo de Ministros.

³¹ Kees Biekart, «Políticas de las ONG europeas para América Latina: tendencias y perspectivas recientes», en *Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2006. Una evaluación independiente de la cooperación internacional*. ALOP, DESCO, OXFAM, THE REALITY OF AID. Lima, 2006.

³² www.cepes.org.pe.

Estas mudanzas manifestaban una reducción en la capacidad propositiva, de interlocución y negociación de esta instancia del Estado peruano con la cooperación internacional. La siguiente década, desde la desaparición del Instituto Nacional de Planificación hasta el año 2002, estuvo signada por la dispersión de las propuestas, la competencia sectorial por recursos incluso de una misma fuente donante, y una cooperación orientada por el donante («*donor driven*»), sus estrategias y prioridades. Con el inicio del gobierno de Alejandro Toledo, en 2001, se convocó en Madrid una Mesa de Donantes para apoyar a la lucha contra la pobreza y la consolidación de la democracia. En esa perspectiva, la creación de una instancia pública para el diálogo con la cooperación se hizo necesaria. En el año 2002, se promulgó la Ley N° 27692, Ley de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), teniendo, entre una de sus funciones, la formulación de un programa de cooperación internacional que defina prioridades basadas en las estrategias de desarrollo sectoriales y nacionales. Como se verá en las páginas siguientes, la APCI ha estado en el ojo del huracán desde el año 2006, por los cambios introducidos en su función.

3. El nuevo marco legal de la cooperación. La nueva administración gubernamental trajo también un cambio en la Ley de creación de APCI, pues en el segundo semestre del 2006, el Congreso

debatió —y el Ejecutivo promulgó— la Ley 28925 que, según los analistas, incluye varios recortes a las iniciativas privadas al desarrollo. Como lo recuerda Mariano Valderrama en su artículo citado, el debate congresal había sido precedido por un clima mediático de deslegitimación de la labor de las ONG y las ENIEX, especialmente aquellas dedicadas a la defensa del medio ambiente contra la contaminación minera; las opuestas a la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y las organizaciones de Derechos Humanos que insisten en llevar a los tribunales a los responsables de violaciones a los DDHH durante el conflicto armado interno. La ley aprobada espera un acatamiento de las entidades cooperantes oficiales y privadas a las políticas y prioridades del Estado —muy en el espíritu del principio de «Apropiación» de la Declaración de París según la cual los países asociados ejercen un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo— y amplía las facultades de la APCI para fiscalizar y sancionar a las ONG.

En el primer caso, la cooperación privada ha argumentado en contra de establecer registros obligatorios y control gubernamental sobre actividades y finanzas de asociaciones civiles sin fines de lucro, la exigencia de que los fondos de la cooperación oficial sean canalizados únicamente a través de organismos públicos³³, y que su labor sea encaminada

³³ Carta de la COEECI al canciller José Antonio García Belaúnde. Lima, 3 de noviembre del 2006.

hacia objetivos y prioridades de la Administración Pública, según establecen los artículos de la nueva ley de APCI. En lo que se refiere a las ONG, la Asociación Nacional de Centros, una red que agrupa a 72 organizaciones no gubernamentales nacionales, presentó un recurso de inconstitucionalidad de esta ley al Tribunal Constitucional en marzo del 2007, cuya sentencia, emitida en septiembre, declaró inconstitucional algunos artículos de la ley. El reglamento de la nueva ley de APCI establece sanciones a las organizaciones privadas que no cumplan con inscribirse en sus registros y considera como una infracción *muy grave* «aplicar los recursos de la CTI hacia actividades que afecten directamente el orden público o perjudiquen la propiedad pública o privada»³⁴. Con la discrecionalidad con que pueden emplearse los conceptos de «orden público» o «perjuicio» a la propiedad, o hacer «uso indebido» de los recursos y donaciones de la CINR como lo señala otro artículo del citado reglamento, los riesgos de disgustar al poder y caer en falta podrían ser muy amplios.

Durante el debate parlamentario sobre las modificaciones a la ley, en los meses de octubre y noviembre del 2006, se difundieron las posiciones en contra de diversos organismos de cooperación privada como la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España (CONGDE), la Plataforma Europa-Perú, la COEECI,

entre otros. En un comunicado público, esta Coordinadora alerta sobre «la inconstitucionalidad de la ley que atenta contra la libertad de asociación y de derechos fundamentales [...] generando el riesgo de que se utilice para perseguir a las voces discrepantes»³⁵. Como era previsible, el debate y posterior promulgación de la ley que fue impulsada por parlamentarios del partido en el poder, generaron una brecha entre la APCI y algunos donantes de la cooperación privada, y enrarecieron cualquier ambiente fértil para que los diversos actores de la cooperación encararan con más confianza los desafíos de la Declaración de París.

4. Los flujos de ayuda pública y privada. Pese a los buenos propósitos, cinco años parecen breves para medir la capacidad de la APCI de ordenar sus registros. Una revisión de la información de los flujos de la cooperación oficial y privada al Perú detecta inconsistencias entre los difundidos por esta agencia y los montos que algunos países reconocen. La revisión, igualmente, conduciría a la conclusión de un paulatino incremento en la inversión, pero este fenómeno, según la APCI, parece asociado a un mejor registro de la información. La SECTI construyó hacia fines de 1990 un sistema de registro (Sistema Integral de Gestión Operacional —SIGO—) para clasificar el tipo de cooperación, los volúmenes, sus modalidades, etc. El SIGO

³⁴ Decreto Supremo 027-2007, diario oficial *El Peruano*. Lima, 17 de mayo de 2007.

³⁵ Comunicado de la COEECI publicado en el diario *La República*. Lima, 24 de octubre de 2006.

nunca fue utilizado hasta que fue «rescatado» por la APCI, en el 2004. Ese año se habilitó una base de datos, la cual se validó con las diversas agencias de cooperación. Gracias a esta validación se evidenciaron algunos contrastes entre los datos consignados en el SIGO y el volumen real de la ayuda. Por ejemplo, la APCI registró para el 2004 que la CINR de España fue de US\$ 8.153.625 mientras que la AEI reportó 40.850.039 €. Esta discrepancia en las cifras radicaría en que España considera como aporte no sólo la Ayuda Oficial al Desarrollo canalizada a través de la AEI y registrada en la APCI, sino también aquella ejecutada vía ONG, comunidades autónomas, municipios, universidades y otras entidades públicas y privadas³⁶.

Algo semejante ocurre con las donaciones de los Estados Unidos. La cantidad de recursos registrados por la APCI como CONR en los años 2004 y 2005 difieren sustantivamente de aquellos reconocidos como tales por la USAID. Esta entidad señala³⁷ que la donación oficial para el desarrollo en el 2004 fue \$112,29 millones y \$94,66 millones en el 2005³⁸. En este caso, es posible que APCI —como se advierte en el cuadro 9— esté contabilizando en la AOD los fondos derivados por el Área de Narcóticos de la Embajada de los Estados Unidos (NAS) al Ministerio del Interior para lucha contra las drogas.

En general se presentan algunas diferencias sustantivas entre el volumen de los flujos que se reporta al país a través de APCI, la metodología que esta agencia emplea para registrar los volúmenes y naturaleza de las donaciones, y aquello que las fuentes cooperantes reportan a la OCDE. Así que la información que aparece en el cuadro 9, siendo oficial, indicaría tendencias antes que cifras exactas. Se debe mencionar, además, que la denominada «Cooperación Financiera», que incluye créditos «blandos» y Fondos Contravalor (canje de deuda por inversión social), está en Perú bajo seguimiento del Ministerio de Economía y Finanzas y existe escasa coordinación con la APCI.

El cuadro 9 —que ha ordenado las fuentes según su mayor contribución en el último año con registro— sólo toma en cuenta los aportes oficiales. De incluirse fuentes privadas, según la APCI la inversión de los Estados Unidos ascendería en el año 2005 a US\$ 245.135.856 millones y la de España a US\$ 72.439.760 millones. El cuadro ilumina también algunas situaciones contrastantes: incrementos significativos en los fondos oficiales de Bélgica y la Unión Europea, así como de España que, individualmente, se ubicó como el segundo país donante en el 2005. En dicho año, las cinco fuentes que aportaron mayor cooperación tanto oficial como privada fueron Estados Uni-

³⁶ Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004. APCI, Lima, 2005, p. 13.

³⁷ http://peru.usaid.gov/idioma_sp.asp?id_categoria=263

³⁸ La cooperación de la USAID en el 2007 ha descendido a \$80,87 millones de dólares.

CUADRO 9. Cooperación Oficial Bilateral por fuentes seleccionadas (en US \$)

País	1994	1998	2004	2005
EE UU	57.397.731	106.765.169	131.613.838	211.394.189
Unión Europea	—	—	24.791.737	54.822.644
España	5.128.804	11.754.530	8.153.625 ³⁹	47.050.854
Alemania	7.506.826	22.319.755	17.285.780	29.003.535
Italia	4.429.142	12.210.689	5.864.538	17.770.790
Canadá	8.718.114	20.774.448	9.530.972	14.894.369
Suiza	4.532.199	12.087.241	11.524.189	14.299.871
Bélgica	197.586	310.392	3.091.125	13.569.604
Japón	44.871.123	25.790.460	11.235.309	13.370.238
Países Bajos	5.321.383	7.908.598	5.617.299	7.974.326
Corea del Sur	—	498.00	2.960.000	6.579.000
Francia	297.677	487.681	1.213.322	5.926.884
Reino Unido	3.763.434	2.098.465	4.016.051	3.259.821

Fuente: APCI. Elaboración propia. Mayo 2007.

dos, España, la Unión Europea, Alemania e Italia. Debido a las nuevas consideraciones de elegibilidad en las políticas de ayuda oficial, así como la clasificación del Perú como un país de renta media, algunas fuentes bilaterales como el Reino Unido y los Países Bajos anunciaron su retiro del país.

Desde un punto de vista general, estas fluctuaciones, que reflejan tanto tendencias geopolíticas como económicas mundiales, no afectan al hecho de que los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea fueran las tres principales fuentes cooperantes entre los años 1994 y 2004, sumando el 64,4% del total de la CONR.

II.1.1. Los procesos de alineamiento y armonización

La segunda administración del presidente Alan García Pérez (2006-2011) inauguró su mandato aportando noticias poco alentadoras para al menos dos de los tres actores de la cooperación, pues fue a los pocos meses de iniciado su gobierno cuando se introdujeron cambios en la Ley de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, algunos de cuyos artículos fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional. Antes de resumir las orientaciones de la CINR según las propuestas de la Declaración de París, se hace necesario reseñar cómo evolucionó el

³⁹ Esta cifra corresponde a la registrada oficialmente por APCI, según proyectos de la Cooperación Española. La AECl ofrece otra cifra que incluye, además de la cooperación Estado-Estado, a la cooperación descentralizada.

marco oficial de negociación de la AOD.

La APCI, creada en el año 2002 como una agencia de perfil gerencial, como un organismo público autónomo aunque vinculado a la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, había avanzado en depurar los padrones y sistematizar el registro de información de la CINR, y comenzó a tender puentes con las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación: la APCI convocó, desde el año 2005, al denominado Foro de Donantes que, con una periodicidad regular, congrega a representantes de la cooperación bilateral y multilateral. La agenda de estas reuniones ha variado según la coyuntura. Aunque no llegaron a constituirse en espacios para la adopción de políticas concertadas, estos foros supusieron, para los delegados de la Cooperación, un canal abierto de diálogo con el Estado que anteriormente no existía. El cambio de gobierno, en julio de 2006, habría desacelerado estos encuentros⁴⁰.

El otro empeño de la APCI fue formular una Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional⁴¹, la misma que fue publicada y difundida en el segundo semestre de 2006. Entre las definiciones más importantes de esta Política se encuentran:

- El Perú, suscriptor de la Declaración de París en junio de 2006, agrega a sus principios los siguientes lineamientos para la cooperación internacional: liderazgo, complementariedad, transparencia, sostenibilidad, búsqueda de resultados eficaces, eficiencia y focalización de la ayuda. En la práctica, se enfatiza que la CINR no reemplaza la acción del Estado sino que la complementa, en función de las políticas y estrategias de desarrollo que el país designe.
- Se identifican cuatro ejes para la CINR: i) Seguridad Humana; ii) Institucionalidad; iii) Desarrollo Humano y iv) Competitividad Sostenible. Cada uno de estos ejes se desagrega en un total de doce objetivos estratégicos que se refieren al amplio abanico de políticas y planes nacionales. Los objetivos de Seguridad Humana son: desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo; asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica; eliminar toda clase de exclusión y discriminación. En Institucionalidad, se espera: lograr un Estado transparente, democrático y eficiente; garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz; apoyar el proceso de descentralización. Dentro de Desarrollo Huma-

⁴⁰ Mariano Valderrama, «La cooperación internacional y las ONG en debate», en OXFAM-GB. Informe Anual 2007. En prensa.

⁴¹ Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional. Gerencia de Políticas y Programas. APCI, Lima, 2006.

no los objetivos son: asegurar el acceso a una educación de calidad; mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable. Finalmente, en Competitividad se encuentra: promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos; garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente; desarrollar la ciencia y tecnología en el país; y fortalecer la integración del Perú en el mercado mundial.

- En lo que se refiere a las propuestas referidas a la situación de la mujer y el género, la Política Nacional de CTI de Perú incluye algunos objetivos específicos donde la CINR podría enfocarse. Estos objetivos específicos son: i) prevenir y sancionar todas las formas de violencia familiar, sexual y trabajo infantil; ii) ampliar el acceso y mejorar el nivel de escolaridad rural respetando la diversidad cultural, con énfasis en la población femenina; iii) reducir la mortalidad materno-infantil; iv) desarrollar una estrategia sanitaria de salud sexual y reproductiva; v) prevenir y controlar las infecciones de transmisión sexual, VIH-SIDA; vi) eliminar toda clase de exclusión étnica, social, cultural y de género ⁴².
- La Política para la Cooperación —formulada en los meses previos al cam-

bio de gobierno pero aprobada dos meses después de la asunción de mando de García Pérez— incluye dos prioridades dentro de sus estrategias, que no sólo coinciden con las promesas electorales del actual Presidente de la República sino que además son propuestas para captar el 50% de la cooperación no reembolsable: acceso universal al agua potable y promoción de emprendimientos y creación de puestos de trabajo ⁴³. Serían estas dos líneas de acción, prioritarias para el gobierno, las que deberían orientar la cooperación técnica internacional. El documento introduce la posibilidad de una cierta flexibilidad en estas orientaciones, pero enfatiza igualmente que estas decisiones se guían por los principios de liderazgo, complementariedad, focalización y eficiencia adoptados por el país en el marco de la DP.

Los avances hasta el momento.

Aunque los temas de alineamiento y armonización no han sido temas relevantes en el país hasta muy recientemente, según la OCDE ⁴⁴ se está comenzando a notar una cierta intensificación en el diálogo sobre los compromisos de la Declaración de París.

Con respecto a la *apropiación* señala que el proceso llevado adelante por el gobierno ha sido hasta el momento

⁴² Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional. APCI. Lima, 2006, pp. 25-32.

⁴³ Ibidem, p. 21.

⁴⁴ Encuesta 2006, sobre el Seguimiento de la Declaración de París. Capítulo Perú.

moderado, y valora el desarrollo técnico de la planificación en marcha aunque todavía existan demasiados documentos sectoriales que no se funden en un único Plan de Desarrollo Nacional. Indica asimismo que tampoco existe una estrategia orientada a la reducción de las desigualdades y la pobreza, y que los donantes deberían adaptar sus estrategias y programas a los planes y políticas de cooperación aprobados por el gobierno peruano.

Es posible que el liderazgo que la Declaración de París espera de los países receptores de la AOD pueda ser matizado con varias consideraciones. Una es la gravitación de la CINR sobre la economía y la producción de cada país y, por ende, las tentaciones intervencionistas de la cooperación internacional y la cesión de franjas de autonomía de los gobiernos receptores, por la dependencia de dichos recursos.

En esa perspectiva, como se mencionó en páginas anteriores, según información oficial de la APCI en Perú, la CINR no llega al 1% del Producto Bruto Interno, generándose un punto de partida menos asimétrico para las negociaciones. De hecho, en el desglose de la Política de Cooperación ya mencionada, las prioridades de orientación de la AOD en acceso a agua potable y generación de emprendimientos y empleo parecerían

ser decisiones enmarcadas en este principio de la Declaración de París (aunque algo distanciadas del papel de «complemento» que este mismo documento le asigna a la CINR, dado que se trata de servicios básicos u oportunidades que el mismo Estado debiera proveer).

Los cambios en la legislación de la APCI serían otra demostración de esta afirmación. Parlamento y Ejecutivo siguieron adelante con la aprobación de la nueva Ley de la APCI, pese a que ésta «bajo el pretexto de mejorar en transparencia, supone un límite a la acción y autonomía de las diversas organizaciones no gubernamentales [...] frente a los intereses y prioridades del gobierno de turno»⁴⁵ o que introduce «un grave factor de perturbación de las relaciones de cooperación internacional y de contratación en perjuicio de la sociedad peruana»⁴⁶. Lo que se intenta subrayar es que el principio de «Apropiación» de la DP es una invitación a que los gobiernos receptores de la AOD determinen sus procedimientos, estrategias y prioridades nacionales con amplios márgenes de autonomía y, en esa perspectiva, el documento de Políticas para la Cooperación del Perú y la Ley que enmarca a sus actores se desprenden de dicho principio. No obstante, dentro de esos márgenes de soberanía aparece con claridad que estas decisiones no tendrían que imponerse, sino ser parte de una

⁴⁵ Posicionamiento de la CONGDE sobre la aprobación de la Reforma de la Ley 26792 en Perú. S/f.

⁴⁶ Carta a Mercedes Cabanillas, Presidenta del Congreso del Perú de la Plataforma Europa-Perú. Bruselas, 30 de octubre de 2006.

agenda de diálogo con la CTI y la sociedad civil.

Con respecto al proceso de *alineamiento*, la encuesta de la OCDE señala que los obstáculos que deben ser resueltos de manera inmediata incluyen la debilidad del marco de políticas del gobierno para abordar la desigualdad y la pobreza, conjuntamente con las debilidades en los sistemas del país. Indica asimismo que los donantes deben avanzar en los esfuerzos para alentar al gobierno a tomar cartas en estos puntos, y ajustar estas acciones con unos esfuerzos de alineamiento más amplios. La gestión pública en Perú está valorada como «moderadamente fuerte» por el CPIA del Banco Mundial⁴⁷ que mide en qué medida un país tiene un presupuesto amplio y creíble ligado a las prioridades políticas; una gestión efectiva de los gastos y los ingresos del presupuesto; una información fiscal en tiempo y adecuada y una asignación clara y equilibrada de los gastos y los ingresos.

La ausencia de un Plan de desarrollo Nacional tiene algunos referentes previos. La desaparición del Instituto Nacional de Planificación en 1992 abonó el terreno para el florecimiento de más de 80 planes sectoriales y regionales de desarrollo, desde el Plan de Superación de la Pobreza pasando por el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, políticas ambientales,

de ciencia y tecnología, etc. Un esfuerzo aglutinador de esos planes fue el Acuerdo Nacional (AN), firmado en el año 2002 por todas las fuerzas políticas y los gremios más importantes, como la central de trabajadores y la organización de empresarios privados.

No obstante, estas políticas del AN son hasta la actualidad mencionadas como sustento de planes y programas, siendo la Política de Estado N° 11 la que se reitera en el caso de propuestas con enfoque de género. Por ejemplo, el Plan Nacional de Superación de la Pobreza (2004-2006) explícitamente incluye como uno de sus enfoques la «Equidad entre hombres y mujeres sin discriminación» y alude a la Política de Estado N° 11 del AN como su referente. Al AN y al Plan de Superación de la Pobreza se le suelen incorporar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como puntos de partida para orientar el diseño de la política de cooperación, como el Documento Estrategia País del Perú 2005-2008 de la AECI. Igualmente, las prioridades del Acuerdo Nacional, los ODM, el Plan de Superación de la Pobreza y las recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad orientaron la formulación del Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en el Perú, UNDAF 2006-2010. En él, los resultados esperados de sus tres Áreas de Asistencia recogen diversos programas de las agencias del SNU:

⁴⁷ Country Policy & Institutional Assessment (CPIA), cuyo valor va de 1 a 6. El valor dado a Perú ha sido de 3,5.

en educación, con especial énfasis en las mujeres; mejoramiento de calidad de atención en salud sexual de mujeres y adolescentes, UNFPA y UNICEF, por ejemplo. Adicionalmente, uno de los resultados esperados es la «Incorporación de la perspectiva de género en los planes y políticas nacionales», en el cual confluyen la mayoría de las integrantes del SNU⁴⁸.

Pese a las buenas voluntades de los impulsores del AN, esta instancia y los consensos alrededor de sus políticas son insuficientes o no reemplazan un organismo rector de planificación. En mayo de 2005 se había promulgado la Ley de creación de un Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), pero no figuró en el Presupuesto General de la República, por lo cual existía sólo en el papel. Sí fue incluido en el Presupuesto de 2007 —con cerca de dos millones de dólares para su instalación— pero, como sostiene un pronunciamiento público de diversas organizaciones de la sociedad civil, parecería no existir voluntad en el Ejecutivo ni en las fuerzas políticas con las

que gobierna para dotar al Estado de una instancia de esa naturaleza. En momentos en que se profundiza la descentralización de programas y funciones hacia gobiernos regionales y locales, se debaten alternativas para una ley del Poder Ejecutivo, cuando el CEPLAN es de vital importancia, no se visibilizan esfuerzos para ponerlo en marcha⁴⁹.

El alineamiento, por tanto, transita por una senda estrecha. Por un lado, la APCI propone doce objetivos estratégicos para la cooperación, en la expectativa de que la mitad de los desembolsos se orienten sólo a dos líneas de acción de ellos (acceso al agua potable y creación de puestos de trabajo). Y por el otro, contradictoriamente, la ausencia de una Política Nacional de Desarrollo abona a la dispersión de los donantes. Los resultados de la Encuesta de Seguimiento a la implementación de la Declaración de París enfatizan que los países receptores deben profundizar su apropiación y los donantes ser más consistentes entre las declaraciones de sus casas matrices y la actuación de sus oficiales nacionales⁵⁰.

⁴⁸ «Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en el Perú 2006-2010», Lima, 2005, p. 33. El documento contiene indicadores específicos según el tema/sector donde está recogida la información desagregada por sexo. Adicionalmente, se asignan las responsabilidades a cada agencia en el seguimiento del número y tipo de políticas públicas con perspectiva de género, mujeres en cargos públicos, gasto público por mujer, etc. La evaluación de medio término del UNDAF está programada para fines de 2007.

⁴⁹ «Por un Poder Ejecutivo Inclusivo, Descentralizado y con Visión Estratégica», pronunciamiento del Comité Nacional de Desarrollo Social, Grupo Propuesta Ciudadana, Centro Flora Tristán y otros. Diario *La República*, Lima, 27 de mayo de 2007.

⁵⁰ «Aid Effectiveness. Overview of the Results. 2006 Survey on monitoring the Paris Declaration», OCDE, Organisation for Economic Co-operation and Development. Mayo 2007.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son un referente mundial para enfilarse las acciones de Desarrollo a falta de políticas nacionales consistentes. Pero pese al tiempo transcurrido de la Declaración se detectan algunos problemas para que ésta tenga la fuerza de impulsar un alineamiento. Un primer problema es el desconocimiento de los mismos entre la opinión pública nacional⁵¹, a lo cual se suma la falta de directivas claras en el interior de los sectores públicos para articular sus programas en torno a las metas planteadas hacia el 2015. Un tercer tema se relaciona con que, pese a las declaraciones, para la cooperación internacional tampoco los ODM han sido un eje estructurante de sus programas. Del total de los \$390 millones de la CINR ejecutados en el Perú en el 2004, \$260,9 millones, algo más del 30%, no se alineó con alguno de ellos, mientras que aquellos que sí lo hicieron se enfocaron en el primer objetivo de erradicar la pobreza extrema. En el año 2005, cerca del 30% de los montos de la CINR tampoco se alinearon con alguno de los ODM, aunque el 33% se concentró en el primer objetivo (\$192,4 millones), seguido por garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente, 12,4% (\$72,6 millones).

En el caso de las ENIEX afiliadas a la COEECI, un estudio sugiere que aproxi-

madamente el 60% de las entidades consultadas manifestó haber alineado sus intervenciones a los ODM 7 (Garantizar la sostenibilidad medioambiental), ODM 3 (Promover la equidad en el género y la autonomía de la mujer) y el ODM 1 (Erradicar la extrema pobreza y el hambre). Aunque el 64% de las entidades que brindaron información sí consideró alguno de los indicadores o metas de los ODM para medir el impacto de sus intervenciones, un 36% restante manifestó lo contrario⁵². En resumen, los compromisos adoptados en la Cumbre del Milenio carecen aún de la fuerza suficiente para eslabonar acciones de la CINR e incluso del gobierno nacional.

Con respecto a la *armonización*, la Encuesta de la OCDE señala que el proceso es bajo en Perú y tiene una escasa relevancia comparada con otros países. Esa situación llama la atención considerando que el gobierno peruano debe tratar con unos 900 entes implementadores, privados y públicos, y unos 2.500 proyectos al año. Añade la Encuesta que esto se puede deber, en parte, a la visión relajada del gobierno con respecto a algunos aspectos de los costos de transacción, ya que las debilidades en las capacidades son menos evidentes. La falta de preocupación sobre la armonización se puede también deber al hecho

⁵¹ Éste no parece ser un fenómeno local. Un estudio realizado en España señaló que sólo uno de cada cuatro españoles había oído hablar de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en *América Latina y la Cooperación Internacional en la opinión pública española*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo núm. 3, Madrid, 2006, p. 61.

⁵² Ver Federico Negrón, COEECI.

de que proyectos con ayuda no-reembolsable a menudo solicitan sólo la participación nominal del gobierno, lo que podría cambiar si se demandara una mayor responsabilidad a la administración del gobierno. Los enfoques basados en programas, particularmente aque-

llos que demandan procedimientos comunes, así como los SWAPs, son escasos y la proporción de la ayuda sectorial gubernamental usando estos enfoques no llega a un 16%. La coordinación de misiones de donantes representa apenas un 11% y no es considerada una

La Canasta de Fondos de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo se instaló a mediados de la década de 1990. El Defensor del Pueblo es elegido con los votos de dos tercios de los congresistas, lo cual le extiende su legitimidad. Una de las primeras Adjuntías creadas dentro de esta instancia fue la Adjuntía para los Derechos de la Mujer, que mantuvo una fluida relación con organizaciones de mujeres y una actitud propositiva y también de defensa de derechos. Desde inicios de esta década, las mujeres constituyen uno de los grupos prioritarios del accionar de la Defensoría, según sus planes estratégicos. La Defensoría jugó un importante papel en la defensa del Estado de Derecho en los últimos años de 1990 y, en medio del desprestigio generalizado de las instituciones, es una de las pocas que conserva hasta el momento su legitimidad. En la actualidad cuenta con unas 36 oficinas descentralizadas y una planta de personal de alrededor de 700 personas. En el año 2005, el Congreso eligió a una política independiente como Defensora del Pueblo y el Programa Estratégico de la Defensoría fue puesto a consideración de la Cooperación Internacional para dar inicio al sistema de Canasta de Fondos. Este nuevo Programa incluye indicadores de género como el incremento del número de mujeres que acuden a las oficinas de la Defensoría cuando sus derechos son vulnerados o el incremento del número de mujeres que acceden a documento de identidad, cuya carencia es mayor en pobladoras de zonas rurales. Aunque varias fuentes bilaterales apoyaban a la Defensoría, inicialmente sólo dos agencias (COSUDE de Suiza y ACDI de Canadá) se animaron a aportar mediante esta modalidad que supone que, sobre la base de un Plan Estratégico, convergen diversas fuentes. Para la Defensoría, es un ahorro por la armonización de procedimientos, informes narrativos y financieros únicos, así como una sola auditoría. Para el nuevo Programa Institucional 2007-2011 ya han comprometido su apoyo por medio de Canasta de Fondos, además de ACDI y COSUDE, la cooperación bilateral de Suecia, España y Bélgica. En el presente año, un 30% del presupuesto de la Defensoría del Pueblo es cubierto con recursos de la Cooperación Internacional.

prioridad para el gobierno. Asimismo, la coordinación de los análisis no escapa a esta tendencia, aunque existen algunas experiencias innovadoras, como la matriz que incluye las actividades de los donantes miembros de la UE y la de la Comisión Europea.

Como se ha mencionado anteriormente, un espacio convocado por iniciativa de APCI ha sido el Foro de Coordinación de Donantes que podría convertirse a futuro en un espacio de concertación de la Cooperación Internacional en la línea de este principio. Sin embargo, sí existen Mesas de Trabajo que incluyen a agencias del Sistema de Naciones Unidas y de cooperación bilateral y multilateral como la Mesa de Descentralización, que debate y difunde aportes sobre el proceso de descentralización del Estado, en la medida en que quienes participan en este espacio canalizan recursos hacia gobiernos locales y regionales. La otra experiencia de debate y concertación de voluntades es la Mesa Interagencial de Género (MESAGEN), que será motivo de un análisis detallado más adelante. El recuadro anterior sintetiza una interesante, aunque reciente, experiencia de Canasta de Fondos.

Con respecto a la **Rendición de Cuentas Mutua**, no existe todavía en el país un mecanismo que permita la evaluación conjunta de los progresos en la implementación de la cantidad y calidad de la ayuda en relación a los compromi-

dos acordados. Según la Encuesta de la OCDE, algunas líneas guías sobre buenas prácticas que proveerá el Marco Estratégico para la Cooperación de la APCI cuando esté finalizado puede ser útil para el monitoreo, pero, sin duda, insuficiente. Un mecanismo de esta naturaleza debería incorporar a todos los actores involucrados, incluyendo una mayor coordinación con el Ministerio de Finanzas, los órganos de control, los gobiernos regionales, el parlamento y la sociedad civil, entre otros.

II.2. La cooperación al Desarrollo en Guatemala: antecedentes, tendencias, flujos y actores

1. Antecedentes. La mayor parte de la AOD se sitúa en Guatemala a partir de las negociaciones y la firma de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, en los últimos cinco años esta tendencia ha ido decreciendo, así como la dependencia de Guatemala de la cooperación internacional. De los US \$ 408,3 millones que tuvo de apoyo en el año 2000, se pasó a US \$ 518,2 millones en 2002, y finalmente, a US \$ 198,0 millones en el año 2005. En Guatemala la AOD ha constituido el 1,6% del presupuesto nacional en el año 2006⁵³. Los sectores que tuvieron mayor concentración de ayuda no reembolsable son el financiero, transportes, administración, servicios generales y educación, ciencia y cultura.

⁵³ Dato proporcionado por una asesora del Ministerio de Finanzas Públicas en entrevista realizada.

Al iniciarse el proceso de aplicación de la Declaración de París en Guatemala en 2006 ya existía una entidad responsable de coordinación y programación de la planificación para el desarrollo, la Secretaría General de Planificación y Programación (SEGEPLAN), institución dependiente de la Presidencia de la República a la que corresponde asesorar, coordinar y gestionar los procesos de planificación para el desarrollo de los distintos ministerios, secretarías e instituciones del Ejecutivo. En la actualidad, tiene cuatro instrumentos fundamentales como marco orientador de sus acciones de desarrollo: 1) los Acuerdos de Paz, 2) el Plan Vamos Guate que se subdivide en 4 componentes centrales que son: a) Guate Crece, b) Guate Solidaria Rural, c) Guate Compite y d) Guate Verde, 3) 35 políticas sectoriales y 4) los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos cuatro planes contienen los lineamientos de trabajo del actual gobierno de la República y el gobierno está trabajando actualmente en la definición de un Plan Nacional de Desarrollo⁵⁴ para contar con un plan global que integre las políticas sectoriales y aquellas consideradas de naturaleza transversal, como la política de apoyo a la igualdad de género y la de combate al racismo, dentro del conjunto de políticas sectoriales en cada una de las políticas institucionales del gobierno.

2. Los actores. Los principales actores bilaterales en Guatemala por orden de contribución han sido hasta el momento Alemania, Estados Unidos, Holanda, Suecia y Japón. Además de los mencionados, en el país intervienen otros actores tales como Canadá, Dinamarca, Italia, Noruega, España, Finlandia, Países Bajos, Suiza, Francia, Holanda, Dinamarca, Gran Bretaña, Corea, Taiwán. Desde los espacios multilaterales encontramos al Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y los organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas, la Comisión Europea y la Organización de Estados Americanos (OEA).

La distribución sectorial de la cooperación internacional en Guatemala se concentra principalmente en cuatro grandes áreas: a) Equidad, Protección Social y Desarrollo Humano el 33,7%, b) Crecimiento, Estabilidad y Competitividad con el 32,7%, c) Modernización del Estado con un 22,4% y d) Recursos Naturales y Medio Ambiente con el 11,2%⁵⁵.

Además de estos sectores claramente identificados, los países donantes señalan como temas de su especial interés los siguientes: a) la reducción de la po-

⁵⁴ Es precisamente el proceso de apropiación, armonización y alineamiento el que ha hecho que en la actualidad el gobierno esté trabajando hacia la construcción de un Plan Nacional de Desarrollo Global, en el que se inserten las políticas sectoriales.

⁵⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, «Guatemala, cooperación de la comunidad internacional 2005, actualización del documento mapeo de donantes», Guatemala, diciembre de 2006.

breza, b) la exclusión social, política, económica y cultural, c) la democratización del Estado, d) educación, e) salud, f) derechos humanos, g) justicia y h) seguridad. Es importante señalar que la mayor parte de donantes entrevistados e identificados destinan la mayor parte de sus recursos a la cooperación con el Estado, aunque una buena parte de ellos también asigna un porcentaje de sus recursos al apoyo de organizaciones sociales, entre ellas a las organizaciones de mujeres. Sin embargo, no dieron una cifra de qué porcentaje de estos recursos están destinados a la sociedad civil y a la igualdad de género.

La mayor parte de los donantes bilaterales considera que no cuentan con una política global o de conjunto de apoyo al país. Cada uno de ellos ha desarrollado líneas estratégicas propias que buscan armonizar y coordinar con las del país. Sin embargo, alguno de ellos hace referencia a la necesidad de desarrollar un proceso para establecer una estrategia de país que implicaría varios pasos: a) levantamiento de un diagnóstico de país, b) identificación de la problemática del país, c) definición de sectores prioritarios de trabajo, d) consulta al gobierno y la sociedad civil sobre la problemática nacional, e) elaboración de informe del

país y f) elaboración de la estrategia del país con los insumos recibidos en el informe, g) consulta a sus gobiernos y h) consulta al gobierno de Guatemala e i) puesta en marcha de la estrategia de país.

Con respecto a sus políticas orientadas a la igualdad de género, la mayoría ha informado que sí cuentan con políticas o estrategias de igualdad de género que son formalmente calificadas como importantes, aunque las mismas no se corresponden con los montos presupuestarios asignados al tema⁵⁶.

Asimismo, un conjunto de organizaciones no gubernamentales internacionales, tales como Action Aid Guatemala, Christian Aid Guatemala, HIVOS, NOVID, la Familia Oxfam, Diakonia de Suecia, Iglesia Noruega, Consejería de Proyectos, dedican gran parte de sus recursos a apoyar el fortalecimiento y trabajo de la sociedad civil guatemalteca. Las ONG españolas son aproximadamente 32 con 95 proyectos en marcha con fondos de diversa procedencia. Recientemente, cinco de ellas han firmado un acuerdo de colaboración con el gobierno. Estos donantes cuentan con un espacio de coordinación denominado FONGI que es una plataforma desde donde se coor-

⁵⁶ Cuando se consulta a los donantes qué porcentaje de sus recursos destinan a la equidad de género la mayoría de ellos no lo conocen, pero sí reconocen que no es una parte sustancial de sus recursos. La Comisión Europea destina el 80% de sus recursos a cooperación con el Estado y el 20% con actores no estatales, entre ellos las mujeres. Por otro lado, el Informe del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el Estado de la Cooperación 2005 especifica los rubros sectoriales de mayor concentración de cooperación; en ellos no aparece, porque es un sub-rubro.

dinan modalidades de cooperación y líneas de trabajo. En dicho Fondo existe una comisión de género, que es la responsable de armonizar los procesos de cooperación en esta área de trabajo.

3. Los flujos públicos y privados.

Guatemala tuvo en el año 2006 un presupuesto anual de ingresos y gastos de 35.983.592.843 mil millones de quetzales⁵⁷. De dicho presupuesto el apoyo de la cooperación internacional representó el 1,6%. La contribución de los donantes mencionados anteriormente ha sido la siguiente:

CUADRO 10. *Flujos públicos y privados*

Tipo de cooperación y donantes	Año 2005/ millones US \$
1. Bilateral no-reembolsable	
<i>Alemania</i>	45,8
<i>Estados Unidos</i>	36,7
<i>Holanda</i>	26,4
<i>Suecia</i>	25,3
<i>Japón</i>	21,9
2. Multilateral no-reembolsable	
<i>Comisión Europea</i>	113,2
3. Multilateral reembolsable	
<i>Banco Mundial</i>	352,8
<i>BID</i>	249,6

Fuente: BID (2005).

La cooperación reembolsable constituye el 62,06% del total de la ayuda y la no

reembolsable el 37,94%⁵⁸. La AOD bilateral bruta española para el año 2006 representó la cantidad de 178.799.668€, significando un crecimiento porcentual 2005/2006 del 470,91%. Si excluimos los créditos FAD, el micro-crédito y las operaciones de deuda, Guatemala se sitúa en el quinto puesto de los países receptores de ayuda por parte de la cooperación española.

Las instituciones responsables de gestión, coordinación y monitoreo de la cooperación internacional en Guatemala son, por un lado, el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), que coordina la cooperación internacional reembolsable (BID, 2006: 5) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), a quien corresponde la gestión, seguimiento y supervisión de la cooperación técnica y donaciones.

Actualmente el país cuenta con 286 programas y proyectos en ejecución financiados con apoyo de la cooperación internacional, de los cuales 205 son financiados con fondos de fuentes multilaterales y 81 fuentes bilaterales. Tiene asimismo 82 proyectos en gestión de recursos. Cuenta con 37 donantes, 22 de ellos son fuentes bilaterales y 15 fuentes multilaterales, y con 93 unidades a nivel nacional y local como ejecutoras de programas y proyectos, entre ellas.

⁵⁷ Equivalente a US \$ 4.734,6 millones.

⁵⁸ Ídem.

La deuda externa del país para el año 2004 era de US \$ 3.843,9 millones, reduciéndose levemente en el 2005 a US \$ 3.723,2. Sin embargo, para el año 2006 se ha incrementado a US \$ 3.908,7 millones, representando casi el 83% del presupuesto del país para ese año. Los pagos a la misma se programan dentro del presupuesto nacional anual. Hasta el momento Guatemala es considerado como un país que maneja bien su deuda externa⁵⁹.

II.2.1. *Los procesos de alineamiento y armonización*

El gobierno inicia al año siguiente (2006) a la suscripción de la Declaración de París las acciones que le permitan hacer avanzar el proceso de su implementación. Como parte de dicho proceso de **Apropiación y Alineamiento** inicia una serie de intervenciones que podríamos detallar de la siguiente manera:

La SEGEPLAN inicia en 2006 un proceso de apropiación de los contenidos de la Declaración de París, a través del conocimiento y apropiación de conceptos, procedimientos y mandatos. Posteriormente, realiza un diagnóstico sobre la situación de la cooperación en Guatemala y se inicia un proceso de conocimiento de otras experiencias avanzadas en la subregión centroamericana, como el caso de Nicaragua. En el interior del

gobierno se forma un grupo técnico mixto de trabajo sobre A&A en el que participan el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y los donantes acreditados en Guatemala.

Los objetivos que se plantean en esta fase son los siguientes:

- a) Implementación de la Declaración de París.
- b) Promoción de una mayor armonización y alineación de la asistencia externa, optimizando el uso de los recursos de la cooperación.
- c) Implementación de estructuras de concertación sostenibles para operacionalizar las relaciones país socio/comunidad de cooperantes.

Conjuntamente con los objetivos se definen las tareas principales que deben realizarse: a) elaborar propuestas para una cadena de concertación entre identificación de medidas y toma de decisiones, b) concertar la definición de un Plan de Acción de A&A, con acciones y actividades para fomentar la apropiación, armonización y alineación, c) fomentar el establecimiento de enfoques sectoriales y de programas únicos de gasto. Se establecen asimismo algunas de las principales actividades: a) revisar la articulación de los órganos de consulta existentes;

⁵⁹ Banco de Guatemala, «Variables sujetas a seguimiento según política, monetaria, cambiaria y crediticia aprobada por la junta monetaria», Guatemala, julio 2007.

b) proponer los cambios necesarios para establecer mecanismos exclusivos eficientes; c) determinar y ejecutar un plan de trabajo calendarizado para la definición del plan de acción nacional de A&A identificando los recursos humanos y otros que sean necesarios para una ejecución conforme a los compromisos establecidos; d) preparar acuerdos conjuntos sobre la introducción de modalidades financieras como apoyo presupuestario, fondos comunes y otros instrumentos programáticos; e) apoyar la concertación entre gobierno y comunidad de cooperantes para definir estrategias coordinadas de fortalecimiento de capacidades e institucionales; f) apoyar la sistematización de las experiencias nacionales y la elaboración de una visión conjunta en las áreas de reforma de la administración financiera pública, planificación territorial y descentralización y concertación y métodos participativos; y g) concertar con la comunidad de cooperantes la implementación de medidas iniciales de armonización con efectos a corto plazo en la reducción de la carga de trabajo de la administración pública.

Una vez definido el Marco por parte del gobierno, en un segundo momento, se desarrolla la creación de **Mecanismos para Impulsar la Armonización y Alineamiento**. Para ello, se suscribe una carta de entendimiento entre las unidades técnicas involucradas, que permita: a) dar sostenibilidad al proceso; b) establecer roles y funciones de cada unidad; c) identificar recursos humanos, físicos y financieros y d) contar

con un cronograma de implementación. Al mismo tiempo, se diseñan los niveles de tres foros de trabajo internos en los que se apoyará el proceso:

Primer Nivel: en el interior del gobierno y que está integrado por: a) Gabinete General, conformado por todos los ministerios y secretarías de Estado y b) Gabinete de Cooperación Internacional que se integra con las instituciones que han de impulsar el proceso y que son: SEGEPLAN, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Finanzas Públicas. En esta estructura corresponde el liderazgo del gabinete general al vicepresidente de la República y el del grupo técnico de SEGEPLAN.

Segundo Nivel: el proceso de coordinación y armonización con la cooperación internacional. A este nivel aparecen tres estructuras: a) el Grupo de Diálogo en el cual se integran los representantes de la cooperación bilateral y multilateral acreditada en Guatemala y el gobierno, b) el grupo técnico de trabajo SEGEPLAN, Cancillería y Ministerio de Finanzas Públicas y c) las Embajadas de Guatemala en el exterior.

Tercer Nivel: estará integrado por sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales ONGs de ámbito nacional y en el otro, la sociedad civil de ámbito local, integrada en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Los dos primeros niveles ya han comenzado a trabajar, sin embargo, el tercero

aún no ha iniciado su labor. Un importante déficit es la ausencia de la SEPREM en estos mecanismos. Asimismo, el retraso en la incorporación de la sociedad civil en el proceso puede tener un efecto negativo en la definición de los procesos de rendición de cuentas entre el gobierno y la sociedad civil, y en los instrumentos para medir la consecución de resultados de desarrollo.

Para el año 2007 la SEGEPLAN ha dado prioridad a las siguientes acciones: en primer lugar, que se concluya el Plan de Armonización y Alineamiento propuesto y, en segundo, tener concluida la sistematización de experiencias de salud y educación, en el sistema SWAPs, financiadas en parte por la cooperación noruega y sueca. Seguidamente se propone un proceso de «apropiación» del Plan A&A con gabinetes y entidades de gobierno con más porcentaje de cooperación en sus presupuestos, así como la identificación de los sectores con mayor demanda de coordinación: salud, educación, medio ambiente, género, desarrollo local, seguridad y justicia y las áreas geográficas con mayor concentración de la cooperación internacional: Sololá, San Marcos, Chiquimula, Cobán y Quetzaltenango.

Por su parte, SEGEPLAN implementará su plan de A&A que contempla la reestructuración interna y un nuevo reglamento de proceso. La readecuación de las estructuras administrativas de la SEGEPLAN incluiría una subsecretaría de Cooperación Internacional responsable

de liderar el proceso, con 3 direcciones: a) dirección de cooperación internacional, b) dirección de cooperación territorial y c) dirección de evaluación y seguimiento.

Sumado a una nueva estructura también se proponen nuevos ejes estratégicos: Descentralización, Relaciones Interinstitucionales, Sistema de Información Interactivo, Impacto de la cooperación internacional en los programas y políticas de Estado.

Para el presente año se espera tener concluido el Plan Estratégico para Sistema de Cooperación Internacional 2007-2008, reorganizar el Grupo de trabajo Gobierno-Cooperación Internacional, el fortalecimiento de la Red Interinstitucional de Gobierno de encargados de cooperación internacional para seguimiento y consulta, así como hacer una revisión de la Política de Cooperación Internacional y la implementación del Sistema de Información de la Cooperación Internacional —SINCI— en línea y finalmente interactivo. En este proceso se pretende contar con la participación de organizaciones no gubernamentales y cooperación descentralizada en la SINCI y coordinación a nivel central y local y la producción de la guía de la cooperación internacional para Guatemala. Como se puede observar, el gobierno, a través de la SEGEPLAN, está iniciando su proceso de alineamiento y armonización, sin embargo, la próxima cita electoral a finales de año nos lleva a preguntarnos si éstas serán prioridades en los

próximos meses y si las propuestas y compromisos avanzarán de la manera propuesta.

Los mecanismos de armonización existentes

Las entrevistas realizadas a los miembros de la cooperación bilateral y multilateral en Guatemala evidencian un claro conocimiento y posicionamiento de la nueva Política de la Eficacia en la Ayuda al Desarrollo. La ven como una herramienta de gran utilidad que contribuirá a hacer más eficientes y mejorar los recursos y procedimientos de la ayuda. Sin embargo, considera que el liderazgo del proceso le corresponde al gobierno de Guatemala y, como tal, están apoyando sus gestiones encaminadas a poner en marcha el proceso de A&A.

Por parte de los donantes existen algunos mecanismos de articulación desde los cuales se han coordinado acciones entre los mismos, como es el caso del **Grupo de Diálogo**, que está formado por representantes de los embajadores de los países amigos del proceso de paz, entre ellos podemos citar: Alemania, Canadá, Dinamarca, Italia, Noruega, España, Finlandia, Países Bajos, Suiza, Noruega y Francia, el Delegado Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Este grupo actualmente está presidido por el representante de Noruega.

El Grupo de Diálogo es una mesa de interlocución política entre los donantes y el gobierno. Mesa en la que dialoga periódicamente por lo menos una vez por mes, sobre temas relevantes referidos a la cooperación y temas políticos. El grupo tiene subgrupos técnicos y políticos de interés común. Este mecanismo aparecería como un espacio relevante para fortalecer el proceso de armonización entre gobierno y la cooperación bilateral.

El Sistema de Naciones Unidas coordina todas sus agencias acreditadas en Guatemala a través de la representación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Como intervenciones importantes del Sistema vale la pena mencionar el Programa de Apoyo a la Sociedad Civil (PASOC) y el Grupo Interagencial de Género (GIGAM), que es el responsable de coordinar acciones a favor de la promoción y desarrollo de las mujeres. Sin embargo, es importante señalar que no todas las agencias del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala tienen representación ante el GIGAM. Actualmente, se integran en el mismo el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Fondo de Población (FNUAP) y algunos programas del PNUD, que son los que tienen intervenciones de apoyo a la mujer o la igualdad de género. Dada esta limitación en la participación de las agencias, el GIGAM tiene escasa incidencia política y financiera.

Por su parte, la Comisión Europea cuenta con el programa más fuerte de apoyo

a la igualdad de género denominado «Lucha contra las Exclusiones», que se sitúa presupuestaria y administrativamente en la oficina del Comisionado Presidencial para los Derechos Humanos (COPREDEH), cuando lo más oportuno hubiera sido que se le ubicara financiera y administrativamente bajo el liderazgo de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM).

La Comisión Europea creó, antes de la instalación de sus programas de cooperación en Guatemala, un mecanismo de consulta a la sociedad civil denominado el **Meso Diálogo**, como un instancia de diálogo y negociación, para la identificación de las necesidades sociales y el alineamiento de éstas con las propuestas del gobierno, con el objeto de definir sus líneas de apoyo a éste.

Contó en sus inicios con una Mesa de Género, mesa integrada sólo por instituciones y organizaciones contrapartes de la UE, en el marco de la cual coordinaba acciones con sus contrapartes gubernamentales y no gubernamentales, que era el único mecanismo de la cooperación con participación de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil. **Sin embargo, hay que señalar que esta mesa actualmente está inactiva.**

Es importante destacar que la mayor parte de agencias internacionales no cuentan con mecanismos de diálogo y consulta con las organizaciones sociales, entre ellas las de mujeres, ni han de-

mandado su creación al Estado. El diálogo con la sociedad civil se realiza esporádicamente en el marco de: a) efectuar evaluaciones periódicas, b) consultas sobre las líneas prioritarias que van a definir y c) en los procesos de ejecución de programas. Esta situación se presenta como una dificultad para el proceso de **rendición de cuentas** de los donantes.

III. ¿CUÁNTO CUENTA EL GÉNERO EN LOS PROCESOS DE ALINEAMIENTO Y ARMONIZACIÓN EN PERÚ Y GUATEMALA?

El análisis realizado hasta el momento nos ha informado de la orientación que inicialmente está tomando el proceso de aplicación de la Declaración de París en ambos países, así como de sus principales obstáculos, del papel que juega la AOD en las propuestas gubernamentales, de lo todavía fragmentado de las iniciativas, de la escasa coordinación entre los grupos de interés, y de los escasos resultados obtenidos hasta la fecha. También hemos podido constatar que a pesar del compromiso político de los gobiernos con respecto a las normas internacionales y su traducción a la abundante legislación que aportan a la protección de los derechos de las mujeres, las políticas públicas en materia de igualdad de género siguen siendo intervenciones de la institucionalidad específica, como la SEPREM y el MIMDES, con escaso presupuesto, con una relación ambivalente con el movimiento de mu-

jeros, con apoyo de algunos donantes que siguen apostando por la igualdad de género más como un tema transversal que como objetivo de desarrollo, y sin ser invitadas a la mesa de los debates ni a la nueva institucionalidad emergente en torno a la efectividad de la ayuda.

En esta sección analizaremos con más detalle algunos de estos aspectos en cada uno de los países, tratando de identificar los temas claves de género y señalando algunas experiencias que vale la pena considerar para fortalecer los procesos y hacer de la efectividad de la ayuda una efectividad democrática e inclusiva.

III.1. Recursos para promover la igualdad de género. Realidades y porcentajes

En lo que se refiere a la inversión de recursos para la igualdad de género, es necesario leer las cifras en ambos países bajo el impulso que recibió la cooperación internacional oficial después de la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), su Plan de Acción y los compromisos de los principales donantes hacia el mismo. No obstante, la información oficial no desagrega qué programas del «sector Mujer» fueron los principales receptores de los fondos cuando el destino de éstos fue el MIMDES o SEPREM. Como se señaló anteriormente, el MIMDES tiene varios com-

ponentes de desarrollo social además de los exclusivamente de «mujer». De la misma manera, no existe una información detallada sobre cuántos de los recursos derivados hacia otros sectores pudieron atender programas específicos de mujeres, en el caso de salud, educación y agricultura, por ejemplo. Los compromisos hacia políticas favorables a las mujeres también se reflejaron en la cooperación no gubernamental.

Para el caso de Perú, donde existe una mayor información, en el año 2004, los cinco sectores más favorecidos fueron Mujer y Desarrollo Social (\$27,6 millones), Salud (\$24,1 millones), Multisectorial (\$15,4 millones), Agricultura (\$15,3 millones) y Educación (\$12,4 millones). En estos cinco sectores se concentró el 75,2% de la totalidad de la cooperación oficial no reembolsable. Mujer y Desarrollo Social concentró el 25% de los fondos de la cooperación no gubernamental⁶⁰.

En el siguiente informe del año 2005, la APCI clasificó la distribución de la cooperación de fuentes privadas y oficiales según sectores administrativos (ministerios), lo cual no permite una comparación muy precisa con el año anterior. No obstante, las tendencias parecerían mantenerse. Así, la Presidencia del Consejo de Ministros recibió una inversión de la cooperación oficial de \$203 millones, seguido por Salud (\$61,6 millones), Agricultura (\$50,7 millones), Educación

⁶⁰ Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004. APCI, Lima 2005, pp. 41-46.

(\$42,7 millones) y Mujer y Desarrollo Social (\$33,2 millones). Pese a que «Mujer» se mantuvo entre los cinco sectores que mayor cooperación oficial captaron, e incluso habiendo incrementado ligeramente el volumen de la misma respecto del año 2004, pasó del segundo al quinto lugar en la captación de la AOD en un año. Igualmente, como ya se mencionó, no hay registro de cuántos de estos recursos fueron al MIMDES y, dentro de él, al Viceministerio de Desarrollo Social y cuántos al de la Mujer. En lo que se refiere a la CINR proveniente de fuentes privadas en el año 2005, la distribución sectorial fue la siguiente: Educación (\$22,1 millones), Agricultura (\$13,8 millones), Presidencia del Consejo de Ministros (\$11,7 millones), Salud (\$11,3 millones), Mujer y Desarrollo Social (\$8,8 millones).

Es importante destacar que, aunque las fuentes oficiales de cooperación dirigidas a la Mujer sean considerablemente superiores en monto, los ejecutores privados de estos recursos siguen siendo mayoritarios. Si se observan los fondos en función de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, según el desglose realizado por la APCI, de los \$584,6 millones de cooperación oficial y privada recibida por Perú en el 2005, \$19,8 millones fueron al ODM 3, promover la igualdad de

género (3,4% del total), y \$11,5 millones al ODM 5, mejorar la salud materna (2%). Aunque el 76,8% de los recursos que calzan con el ODM 3 provino de fuentes oficiales, fue ejecutado en un 60% por organismos privados⁶¹. A esto debemos agregar que el estudio de la OEECI ya citado encontró que de las 45 instituciones afiliadas que brindaron información, 30 trabajan con mujeres como sus principales destinatarias.

Para el caso de Perú, como veremos seguidamente, y con los datos que tenemos, no parece registrarse una disminución sensible en la atención de la cooperación técnica internacional a la igualdad de género, pero sí un achicamiento en términos porcentuales, lo cual podría reflejar la pérdida de importancia del sector o un debilitamiento del auge que tuvo en los años posteriores a la Conferencia Internacional de 1995. La cooperación bilateral de España en Perú puede ilustrar esta afirmación. El Documento de Estrategia País del 2005-2008 estableció como una de sus prioridades horizontales la «Equidad de Género». Según información de AECI, entre los años 2002 y 2005 el porcentaje destinado a Mujer y Desarrollo sobre el total de la cooperación bilateral fue de 1,8%. En el siguiente Programa de Cooperación 2007-2010⁶², en el denominado sector

⁶¹ Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2005. APCI, Lima, 2006.

⁶² España, el 22 de noviembre de 2006, firmó un nuevo Programa de Cooperación Hispano-Peruano para el período 2007-2010, con motivo de la IX Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Peruana de Cooperación. La delegación española estuvo presidida por Leire Pajín, Secretaria de Estado de Cooperación Internacional y Presidenta de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

de «Género y Desarrollo» se especifica que es necesario fortalecer las instancias necesarias para contribuir a la igualdad de oportunidades y esta estrategia se cristaliza en el apoyo al MIMDES para la implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual y el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades. A estas actividades se destinaron, en ese nuevo marco de cooperación, 215.000 euros, un 2,8% del total de los recursos en el año 2007. Aunque estos recursos se complementarán con las acciones transversales que se introducirán en los ejes de Gobernabilidad y Desarrollo Económico y con el apoyo del Instituto de la Mujer de España a las ONG, el porcentaje no es muy alentador. Según el Documento de Seguimiento del PACI 2006, Guatemala ocupa el segundo lugar en recursos destinados a la igualdad de género con un crecimiento porcentual 2005/2006 del 167,96%, y representando un 6,53% de la AOD bilateral bruta para 2006. Para esa fecha Perú, que ocupa el cuarto puesto, tiene una reducción porcentual 2005/2006 de -30,14%.

A pesar del importante papel asignado a SEPREM, en el caso de Guatemala los recursos asignados no parecen decir lo mismo. En el año 2000 el 1,32% del presupuesto nacional correspondió a las Secretarías y a otras instituciones del Ejecutivo, recibiendo la SEPREM el 0,17% del presupuesto destinado a las

mismas. En el año 2001 el presupuesto destinado al trabajo de las Secretarías fue del 1,52%, correspondiendo a la SEPREM el 1,43% y un 0,0217% del presupuesto nacional. En el año 2002 y 2003 se mantienen aproximadamente las mismas asignaciones. Para el año 2004 se incrementó levemente, aunque el porcentaje disminuye (0,2005%) dado el incremento en el presupuesto nacional. Finalmente, en el año 2006 el presupuesto asignado a SEPREM es únicamente el 0,04% del presupuesto nacional y el 0,60% del asignado a las Secretarías de Estado⁶³. El presupuesto de la SEPREM incluye los aportes de la cooperación internacional que para el año 2006 representaron cerca del 13% del total del mismo. El Informe del BID anteriormente mencionado, que incluye datos del gobierno y donantes, tampoco detalla las contribuciones en el tema a apoyos sectoriales, ya que sólo especifica los sectores de mayor concentración. El género, o las mujeres, es considerado un subsector, por lo tanto no hay información. Asimismo, y como se mencionó anteriormente, cuando se consulta a los donantes sobre qué porcentaje de sus recursos se destinan a promover la igualdad de género la mayoría lo desconoce, aunque reconocen que no es una parte sustancial de los recursos. Con respecto a los aportes orientados a la sociedad civil, como también mencionamos con anterioridad, no se pudieron obtener datos en las entrevistas con los donantes, salvo y de manera general, de

⁶³ Ministerio de Finanzas Públicas, Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación 2006.

la Comisión Europea que asigna un 20% de sus recursos a actores no-estatales, entre ellos las mujeres.

III.2. *El diálogo de políticas y el alineamiento en apoyo a los sistemas de los países*

Los gobiernos y los donantes necesitan hacer acuerdos sobre las prioridades de igualdad de género. Dichos acuerdos deben basarse en el contexto del país, en los planes de igualdad existentes y en los acuerdos internacionales ratificados por ambas partes en un proceso de diálogo amplio. Este alineamiento no sólo debe darse con las políticas gubernamentales nacionales, sino también con las locales y la sociedad civil y aportando un apoyo técnico para realizar un análisis de género de los contextos y formulación de políticas. Asimismo, deberían apoyar el desarrollo de capacidades para incorporar la perspectiva de género en el desarrollo de sistemas, asignación de recursos y procedimientos presupuestarios, así como en los marcos de evaluación de desempeño, transparencia y rendición de cuentas, acordados entre todas las partes. Sin duda los casos de Perú y Guatemala han demostrado que los donantes tienen un bajo desempeño en el alineamiento de su práctica con sus políticas de igualdad de género. Para mejorar dicho desempeño los donantes deberían comprender que el «mainstreaming» de género es una de tantas estrategias para el cambio y que la política del alineamiento

to y la armonización requieren también iniciativas de empoderamiento de las mujeres con fondos específicos. Esto conlleva también cambiar sus normas, procedimientos y cultura institucionales, incluyendo aquellas referidas a las asignaciones presupuestarias y la valoración de su desempeño. El consenso sobre los compromisos internacionales firmados tanto por los donantes como por los países provee un marco de «pre-alineamiento» para el diálogo entre los diferentes actores, incluida la sociedad civil (Fleming *et al.*, 2007). En este sentido las experiencias de las Mesas de Género en ambos países y la necesidad de su fortalecimiento y articulación con los foros de diálogo existentes parecerían ser espacios de alta relevancia para fortalecer cualquier proceso de alineamiento en los países y generar espacios de facilitación entre el gobierno y la sociedad civil.

En 1995 en Perú, en el marco de la IV Conferencia de la Mujer realizada en Beijing 1995, se formó una coordinación entre representantes de agencias bilaterales y multilaterales, la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN). Originalmente un espacio para dar seguimiento al Plan de Acción de la Conferencia, una de las características de la MESAGEN en el contexto regional no sólo es su continuidad, sino la heterogeneidad de sus integrantes. En efecto, a diferencia de espacios similares en otros países, donde sólo coordinan agencias del Sistema de Naciones Unidas, en Perú son 27 organismos, desde

la cooperación bilateral, la multilateral, una agencia privada como el Servicio Holandés de Cooperación-SNV y un Banco, como el Banco Mundial. Los entusiasmos de algunas pueden haber decaído a lo largo de estos doce años, pero el denominado Grupo Impulsor—actualmente integrado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el Fondo para la Igualdad de Género de la Agencia Canadiense para el Desarrollo (FIG / ACDI) y USAID— ha tratado de mantener la actividad del grupo.

Los marcos que orientan la acción de MESAGEN son los convenios internacionales (CEDAW, Belém do Pará), los Planes de Acción de las Conferencias de El Cairo y Beijing, y la Cumbre del Milenio. La Mesa toma también en cuenta las directrices de la OCDE sobre la igual-

dad de oportunidades para hombres y mujeres en el Desarrollo (1998). Adicionalmente la MESAGEN ha adoptado como marcos importantes de actuación las políticas del Acuerdo Nacional y el Plan de Superación de la Pobreza⁶⁴.

Integrantes de la Mesa señalan que en el período electoral reciente (2005-2006), su actuación se centró en iniciativas de incidencia en las y los candidatos para el seguimiento de los acuerdos de Beijing, incorporar la perspectiva de género en el debate electoral y promover la participación política de las mujeres en las listas de congresistas y como representantes de gobiernos locales y regionales. Tratando de mantener un rol de asistencia técnica, MESAGEN suele ser requerida—sea desde el Congreso o el Viceministerio de la Mujer— para emitir opinión especializada, como ocurrió en el caso de la Ley de Igualdad de Oportunidades, donde además algunos miembros de la Mesa jugaron un papel

La pertinencia de las Mesas de Coordinación de las políticas de género

MESAGEN es un espacio de alta pertinencia y utilidad para compartir estrategias, ubicar los ámbitos y contrapartes de interés común y coordinar algunas acciones como grupo. El de MESAGEN no es aún el espacio para confluir y canalizar los recursos para la igualdad de género de sus integrantes en una suerte de Canasta de Fondos pero sí facilita la identificación de ámbitos comunes de financiamiento como en el Programa contra la Violencia Familiar y Sexual, donde confluyen UNFPA, AECI, FIG / ACDI, UNIFEM, lo cual, adicionalmente, las dota de un cierto «espíritu de cuerpo» para negociar con las instancias estatales.

⁶⁴ Mesa de Género de la Cooperación Internacional. Plan 2005-2006. Lima.

importante haciendo incidencia para su aprobación (marzo 2006). En opinión de algunas participantes en la Mesa, el rol de las agencias de cooperación en un país de renta media como Perú, antes que el apoyo directo a infraestructura, es aportar en la construcción de capacidades y en el fortalecimiento de la institucionalidad, en este caso, referida a los derechos de las mujeres. En ese sentido se entienden sus apuestas por la Ley y el Plan de Igualdad de Oportunidades, el Programa contra la Violencia del MIMDES y otros planes.

En el caso de Guatemala, la Secretaría Presidencial de la Mujer, SEPREM, cuenta con varios donantes. Entre los más importantes están Canadá, Suecia, España, y Naciones Unidas a través del Grupo Interagencial de Género⁶⁵. Este grupo actualmente está integrado por agencias del sistema, el liderazgo del mismo actualmente lo tiene FNUAP y las líneas que FNUAP ha priorizado son población y desarrollo, apoyo a los mecanismos institucionales de las mujeres, violencia contra las mujeres, salud sexual y reproductiva y equidad de género. De igual manera que la MESAGEN, los marcos que orientan su acción son los convenios internacionales (CEDAW, Belem do Para), los Planes de Acción de las Conferencias de El Cairo y Beijing, y la Cumbre del Milenio, pero en el GIGAM no

existen integrantes por fuera del Sistema de Naciones Unidas ni todas las agencias tienen representación ante el mismo, por lo que este mecanismo tiene escasa incidencia política y financiera, y debería fortalecer su papel. Si bien una de sus funciones es, entre otras, el asesoramiento y apoyo técnico a la Secretaría, debería reforzar su capacidad de influencia en el Foro de Donantes con el gobierno para colocar las prioridades de género en el diálogo político. Por otra parte, el Grupo de Diálogo entre donantes y gobierno tiene subgrupos técnicos y políticos de interés común, pero por el momento no se ha propuesto entre sus prioridades el fortalecer un enfoque de género en la planificación conjunta. Asimismo, existen dos grupos promovidos desde el Sistema de Naciones Unidas que tienen especial relevancia, el Programa de Apoyo a la Sociedad Civil (PASOC), cuyo objetivo es contribuir al proceso de cambio para la construcción de una paz duradera⁶⁶, y el Grupo Interagencial de Género GIGAM, que es el responsable de coordinar acciones a favor de la promoción y desarrollo de las mujeres.

Igualmente, las prioridades del Acuerdo Nacional, los ODM, el Plan de Superación de la Pobreza y las recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad orientaron la formulación del

⁶⁵ Según entrevista realizada a la subsecretaria presidencial de la mujer, mayo 2007.

⁶⁶ Sin embargo, la evaluación externa 2005 realizada por la fundación Sares al programa indica que el tema de género no ha sido abordado adecuadamente, y recomienda para sus siguientes fases un programa de capacitación para los equipos técnicos de las organizaciones.

Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en el Perú, UNDAF 2006-2010. En él, los resultados esperados de sus tres Áreas de Asistencia recogen diversos programas de las agencias del SNU: en educación, con especial énfasis en las mujeres; mejoramiento de calidad de atención en salud sexual de mujeres y adolescentes, UNFPA y UNICEF, por ejemplo. Adicionalmente, uno de los resultados esperados es la «Incorporación de la perspectiva de género en los planes y políticas nacionales», en el cual confluyen la mayoría de las integrantes del SNU⁶⁷. En Guatemala se acordó que las áreas de Cooperación del SNU en su Marco de Asistencia 2005-2008 contribuyan a en-

frentar los desafíos del actual Gobierno a largo plazo, plasmados en las «Orientaciones Sectoriales de Política Pública» y a corto y mediano plazo en el programa de reactivación económica 2004-2005 «Vamos Guatemala». Dentro de las 5 áreas de cooperación definidas, el Área 2 pretende contribuir a la eliminación de todas las formas de discriminación contra los pueblos indígenas, las mujeres y otras poblaciones en desventaja y vulnerabilidad, a través del desarrollo de políticas públicas incluyentes, la promoción del conocimiento de los Derechos Humanos, su pleno ejercicio y una cultura cívica de tolerancia y respeto a la diversidad. Asimismo, el segundo eje del Marco es la incorpo-

Retomar buenas prácticas

La Comisión Europea creó, antes de la instalación de sus programas de cooperación en Guatemala, un mecanismo de consulta a la sociedad civil denominado el **Meso Diálogo**, como un instancia de diálogo y negociación, en el marco de la cual se hiciera la identificación de las necesidades sociales y la coincidencia de éstas con las del gobierno de Guatemala para definir basándose en las coincidencias sus líneas de apoyo al gobierno. Contó en sus inicios con una **Mesa de Género**, mesa integrada sólo por instituciones y organizaciones contrapartes de la UE, en el marco de la cual coordinaba acciones con sus contrapartes gubernamentales y no gubernamentales, que era el único mecanismo de la cooperación con participación de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil. Ésta ha sido una buena práctica que se debería retomar y que, lamentablemente, hoy está sin actividad.

⁶⁷ «Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en el Perú 2006-2010», Lima, 2005, p. 33. El documento contiene indicadores específicos según el tema/sector donde está recogida la información desagregada por sexo. Adicionalmente, se asignan las responsabilidades a cada agencia en el seguimiento del número y tipo de políticas públicas con perspectiva de género, mujeres en cargos públicos, gasto público por mujer, etc. La evaluación de medio término del UNDAF está programada para fines de 2007.

ración del enfoque de género. Esto se abordó tanto desde el punto de vista técnico como político, incluyendo el análisis de los cambios necesarios para provocar la institucionalización de la perspectiva de género. Así, el marco programático identificó ámbitos de trabajo para aprovechar oportunidades y vencer resistencias, tanto al interior del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala como en el ámbito social y político del país.

En este apartado es importante reiterar que la mayor parte de agencias bilaterales no cuentan con mecanismos de diálogo y consulta estables con las organizaciones sociales, entre ellas de mujeres. Desde una perspectiva de género, no se entiende un proceso de Alineamiento sin incorporar a las organizaciones de mujeres, ya que el mismo debe estar en consonancia con una apropiación democrática por parte de todos los sectores del país, y facilitar y contar con mecanismos de rendición de cuentas.

III.3. Liderazgo y capacidad de implementación de los países socios

Sin duda la apropiación como principio acepta que la agenda política pertenece a muchos más actores más allá de algunas secciones de servicios gubernamentales o agencias de donantes y ésta es sin duda la llave para asegurar los cambios reales en la vida de las mujeres. El

desarrollo de la apropiación necesita tomar en cuenta los debates democráticos internos sobre los procesos de las políticas en cada país. En un primer nivel debería avanzar sobre un consenso nacional amplio sobre los fundamentos de la política, incluyendo los MDG, la traducción de compromisos internacionales como la CEDAW, los principios de transparencia y participación. En un segundo, la construcción del Plan en base a estos principios con claros objetivos mensurables y evaluables, de acuerdo con el consenso nacional. Hacer que los instrumentos claves en torno a los cuales se establecen los diálogos, los consensos y los disensos políticos, como por ejemplo los planes nacionales de desarrollo, incorporen la igualdad de género como objetivo de su política requiere una amplia consulta en el interior y más allá del gobierno, incluyendo a la sociedad civil y a las activistas por los derechos de las mujeres. Las políticas de género y derechos humanos cualifican esta participación para asegurar que las voces de toda la ciudadanía sean escuchadas. Una ciudadanía comprometida, a través de todos sus grupos, es esencial para el éxito de las políticas y crea una apropiación nacional sostenible que va más allá de los espacios partidistas. Incorpora, asimismo, las capacidades de los diferentes colectivos. Asimismo, el consenso sobre los compromisos internacionales y su traducción a los estándares locales provee un texto común para el diálogo entre los donantes, los asociados gubernamentales y la sociedad civil. En este contexto los donantes necesitan promo-

ver el proceso e incluir *expertise* de género en su asistencia técnica tanto para fortalecer la capacidad para el liderazgo de mujeres y varones así como el diálogo en torno a los planes de desarrollo. Sin embargo, cuando hablamos de apropiación, capacidad de implementación y liderazgo de los países socios no nos referimos solo al nivel nacional. Los gobiernos deben asegurar mecanismos para la realización de los objetivos de igualdad de género a niveles subnacionales y necesitan trabajar para promover cooperación regional en materias tan importantes para la igualdad de género como la inmigración, los derechos económicos y sociales, la violencia de género, los impactos medioambientales, etcétera.

Para buscar respuestas a algunas de estas preguntas claves en Perú y ver cómo esta agenda de la efectividad de la ayu-

da valora estos niveles es importante señalar que al inicio del actual gobierno, en el segundo semestre del 2006, comenzó la evaluación de los 82 programas sociales existentes a nivel nacional, con el objetivo de reducirlos hasta aproximadamente 25. Desde la esfera oficial se ha argumentado que programas como el Programa Municipal del Vaso de Leche, Clubes de Madres o Comedores Comunales por ejemplo, son deficientes, duplican sus acciones y funciones, no exhiben prioridades y que, en casi 15 años de funcionamiento, no han reducido la desnutrición. Este proceso de fusión, ya en marcha, está ocasionando reacciones justas de las mujeres de organizaciones por la subsistencia, quienes han aportado por décadas su esfuerzo voluntario para preparar y canalizar los alimentos, y que son las grandes ausentes en el diseño de nuevos y fusionados programas.

Buenas Prácticas de la Cooperación Española: El Plan de Acción Regional de Equidad en Centroamérica

En el Marco del Programa Regional de Cooperación con Centroamérica se estableció en 2006 un diseño participativo de la Línea de Equidad de Género. Fruto de ese proceso es el Plan de Acción Regional a ejecutarse en dos años. Dicho Plan se centra en dos áreas:

- Fortalecimiento de la capacidad de incidencia del COMMCA en el proceso de integración regional, y de los mecanismos nacionales para la igualdad en sus respectivos países, como entes rectores en el diseño e implementación de políticas públicas.
- Mejora de la respuesta regional ante la violencia contra las mujeres, y específicamente en temáticas como violencia y migración, trata, tráfico y feminicidio.

Enmarcados en el proceso de reforma se encuentran también la fusión del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, los Wawawasi —cunas infantiles— y una parte del Instituto Nacional de Bienestar Familiar que desaparecerán bajo una sola Dirección de Protección Social del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

El Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual fue creado en el año 2001, como órgano dependiente del Despacho Ministerial del PROMUDEH y, posteriormente, del Vice Ministerio de la Mujer. Se le asignó la función de diseñar y ejecutar a nivel nacional acciones y políticas de prevención, atención y apoyo a las personas que sufren violencia familiar y/o sexual. En el marco del Programa se encuentran los Centros de Emergencia Mujer (CEM), establecidos desde 1999 para facilitar servicios especializados y gratuitos en las áreas legal, psicológica y social. En la actualidad existen 48 CEM a nivel nacional. Otro instrumento del Programa fue el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007 y la Mesa Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar establecida en 1997.

Con una nueva reestructuración del MIMDES hacia el año 2005, el Programa contra la Violencia Familiar y Sexual apareció como dependiente del Programa Nacional de Bienestar Familiar, y sin

la función de «diseñar políticas». Adicionalmente, ya desde el año 2004, la disminución de recursos provenientes del Tesoro Público para el Programa fue sensible⁶⁸, pese a que la Encuesta Nacional de Desarrollo Social del mismo año señalaba que un 42% de las mujeres de Perú, alguna vez con pareja, había sido agredida físicamente por la misma.

Este recuento es pertinente, pues el Decreto Supremo 005 del MIMDES del 5 de mayo de 2007, mediante el cual se establece que el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual y el Programa Nacional Wawawasi quedarán *extinguidos*, siendo sus competencias y funciones asumidas por una nueva Dirección General de Protección Social, parece el destino final de un viaje iniciado hace algunos años. En efecto, escasos recursos para una política que se propuso como prioritaria, desatención de los CEM, poca incidencia en articular sectorialmente en contra de la Violencia Familiar, inconsistencia de la actuación de la policía nacional y de los operadores de justicia con la norma, son todas llamadas de atención que desde el Ministerio de la Mujer de ésta y de la administración pasada, no fueron atendidas.

Organizaciones sociales de base, ONG de mujeres y feministas, casas refugio privadas y otras decenas de instituciones se han pronunciado en contra de la

⁶⁸ Augusto Portocarrero, «El Presupuesto del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social». Consorcio de Investigación Económica y Social-CIES, Lima, junio de 2006.

fusión del Programa contra la Violencia —que se encuentra en la ruta de descentralización hacia Municipios Provinciales— blandiendo la legislación nacional y las normas internacionales para mantener su integridad, sin obtener respuesta. Tampoco obtuvieron respuestas las integrantes de la Mesa Interagencial de Género, quienes expresaron personalmente su preocupación al MIMDES por esta medida. Cuatro agencias de la Mesa (AECI, UNFPA, UNIFEM, ACDI) colaboran con este Programa; más aún, AECI firmó recientemente un convenio de apoyo al MIMDES, entre otras cosas para la implementación del «Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer y el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual». Nuevamente, muy en el ánimo del principio de Apropiación, la norma que destina el Programa contra la Violencia Familiar a su extinción se enmarca en el proceso mayor de transferencia descentralizada y fusión de programas, adoptada por el actual gobierno.

Los dos casos reseñados anteriormente no han pretendido más que ilustrar cómo puede ser decodificada la Declaración de París, en un país de Renta Media como Perú y con un gobierno que inaugura su mandato con estrategias muy precisas sobre cómo profundizar el proceso de modernización del Estado y la descentralización política y administrativa del país y cuál es el lugar —si es que cabe alguno— de la sociedad civil para intervenir en esos procesos, incluidos los arreglos respecto de la Coopera-

ción Internacional. La reciente experiencia de la fusión de los programas sociales y la extinción del Programa contra la Violencia Familiar y Sexual es gráfica sobre los reducidos márgenes para el diálogo y la búsqueda de consensos. No es casual que estas tensiones emerjan cuando la urdimbre del movimiento de mujeres comienza a relajarse. Por un lado las líderes populares, en su legítimo afán de ser incluidas en la reforma de programas sociales, del otro, algunas ONG de mujeres proyectando lo posible dentro de los márgenes institucionales. Los derroteros parecen señalar que la sostenibilidad de lo que se cabildea reposa también en la capacidad de mantener las voces en alto. Pero llegar a esa conjunción es aún un camino largo.

Como se señaló anteriormente, las herramientas con las que cuenta el Gobierno guatemalteco para trabajar el proceso de eliminación de las desigualdades de género son: a) la Política de la Mujer y el Plan de Equidad de Oportunidades, b) el PLANNOVI, que es el Plan de Acción de la CONAPREVI, Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar, c) el Plan del Foro Nacional de la Mujer, instancia surgida de los Acuerdos de Paz que integra a mujeres de la sociedad civil y Estado, d) el Plan de Plena Participación de las Mujeres Guatemaltecas, e) la Agenda de Mujeres Indígenas emanada de la Defensoría de la Mujer Indígena, f) las acciones contenidas en el plan de Trabajo de la Oficina Nacional de la Mujer, ONAM y g) el Plan de la Defensoría de las Mujeres de la PDH.

En la línea de ir construyendo procesos de A&A, la SEPREM ha realizado un esfuerzo en el año 2006 para armonizar y alinear en el Plan Multianual 2006-2009 todas las acciones que la Secretaría Presidencial de la Mujer desarrollará para posicionar la Política en la institucionalidad pública y trabajar por el avance de las mujeres. El Plan Multianual y las acciones contempladas en los planes de los otros mecanismos de la mujer (DEMI, CONAPREVI, FORO, ONAM) se sitúan como la principal herramienta por medio de la cual el gobierno de Guatemala busca la aplicación universal de los derechos humanos y desarrollo integral de las mujeres.

Sin embargo, la situación guatemalteca refleja una coyuntura política y electoral diferente. En el año 2008 un nuevo gobierno asumirá su mandato hasta el año 2012. El actual está preparando una propuesta de transición política en la que se recomienda que se integre la PNPDMG y el PEO y el Plan Multianual de SEPREM al programa del nuevo Ejecutivo. Sin embargo, dados los tiempos electorales, la Política de la Mujer no se podrá integrar en las políticas sectoriales de los diversos ministerios. Como mucho se llegará a tener una actualización de la PNPDMG. Por otro lado, contemplar la PNPDMG y el PEO en las políticas sectoriales significa asignarle recursos en el presupuesto de gasto único de cada ministerio y las asignaciones presupuestarias ya se hicieron en abril de este año y únicamente se integró el Plan Multianual de SEPREM. Aunque el es-

fuerzo realizado por SEPREM es importante porque sitúa el conjunto de sus acciones en el marco de un plan global y un solo programa de gasto, continúan estando fuera del mismo. Por otra parte, la ausencia de la SEPREM hasta el momento en los foros fundamentales del proceso de Armonización y Alineamiento del Gobierno, y el escaso presupuesto asignado, habla de la escasa relevancia dada a los temas sustantivos.

Sin duda el proceso de construcción de liderazgos y capacidades locales tanto en Perú como en Guatemala es realmente limitado fuera de los Ministerios de Finanzas, las Agencias de Cooperación y las Secretarías de Planificación y la inexistencia de Planes Nacionales Globales promueven una dispersión y fragmentación de las ayudas y de la planificación. Y lo es aún más para la igualdad de género. La existencia de políticas de igualdad que parecieran ajenas al conjunto de las políticas de los gobiernos señala serios riesgos de seguir manteniendo los temas de mujeres como responsabilidad exclusiva de los organismos específicos y con escaso presupuesto. La inversión realizada en los últimos años para lograr cierta institucionalidad de políticas de tanta envergadura como los planes de Violencia de Género, parecen también quedar al criterio exclusivo de los gobiernos, sin considerar los procesos anteriores y rescatar las buenas prácticas de concertación, alineamiento, participación, aportes y capacidades de las organizaciones de mujeres y transparencia en

los procesos. En este sentido los donantes deberían fortalecer su papel en el diálogo de políticas y aportar su experiencia en el campo internacional difundiendo el proceso. Sin embargo, y pese a las dificultades mencionadas hasta el momento, el proceso de diseño de Planes de Desarrollo y de Alineamiento por parte de ambos gobiernos abre un espacio de oportunidad para abordar estas cuestiones y lograr procesos de priorización y planificación sectorial y global conjunta con todos los actores comprometidos. Los donantes deberían ser capaces de facilitar el acercamiento de las organizaciones a estos procesos y dotarlas de recursos para generar capacidades de incidencia y fiscalización de los mismos. Asimismo, se deberían comprometer a fortalecer técnica, financiera y políticamente tanto a los Mecanismos de la Mujer como aquellos responsables de la armonización y alineamiento.

III.4. *Mecanismos de armonización entre donantes*

La referencia a los temas de género en la Declaración de París está bajo el principio de armonización y hace referencia a los temas transversales. Sin duda, si se quiere que el género juegue un papel relevante en los enfoques armonizados, es necesario que los compromisos de los donantes sobre la igualdad de género sea firme y consistente. Esta aproximación es necesaria en tanto permite, junto al marco de derechos, una legitimidad política y legal para la armonización y

puede aportar un punto de entrada para la discusión de los acuerdos de las prioridades sustantivas (UNIFEM, 2006; Foresti, 2006). Los donantes necesitan un marco común y mecanismos mejorados de seguimiento de su armonización para apoyar la igualdad de género y hacer realidad los compromisos que sus gobiernos asumieron, incluyendo objetivos comunes e indicadores, lo que podría facilitar a los mecanismos nacionales de la mujer formar parte de estos procesos. La armonización no necesariamente significa que todas tengan los mismos mecanismos o un mecanismo único para promover la igualdad de género. La complejidad del desafío, y la necesidad de que los objetivos de género no se pierdan en los procesos técnicos, requiere respuestas complementarias y diversas. La Red de Género de la OCDE-DAC (2006) señala que la igualdad de género debe ser incluida en los enfoques de los presupuestos de programa, en el trabajo analítico y de evaluación de género conjunto. Ante este proceso diversas ONG de mujeres ya han indicado el riesgo que los fondos vayan sólo, por ejemplo, a la presupuestación directa, con escasos sistemas de monitoreo de género. Algunos donantes ya están indicando que las ONG deben solicitar fondos a los gobiernos, como es el caso de la GTZ en Guatemala. La existencia de fondos separados para la sociedad civil y las organizaciones de mujeres reconocería desde una perspectiva de construcción de ciudadanía el papel que éstas deben jugar. Otro de los riesgos mencionados a partir de la incipiente experiencia en ambos países

es que el proceso de armonización marginaliza en muchos casos la atención sobre estos temas y que el proceso, que en parte se centra en instrumentos o sectores más que en temas sustantivos, reduce la presencia y el diálogo político en estas áreas.

Sin duda, la armonización y la rendición de cuentas mutua dan cuenta de la calidad de la asociación. Si bien en ambos países existen grupos específicos de distinto nivel en torno a la igualdad de género, ambos procesos tienen todavía una escasa relevancia. La coordinación de los análisis de género es irrelevante y no escapa a esta tendencia. A pesar de existir informes de género de Metas del Milenio tanto en Perú como en Guatemala, todavía hoy no se considera la política de género integral al conjunto de políticas. En ambos países, es aún más preocupante que la mayor parte de los donantes cuentan con políticas o estrategias de igualdad de género, mientras su importancia no se corresponde con los montos presupuestarios asignados al tema.

Como dijimos anteriormente, la mayor parte de la cooperación bilateral en Guatemala considera que todavía no cuentan con una política general o plan específico de apoyo al país, si bien cada uno de los miembros cuenta con líneas propias estratégicas o políticas de cooperación internacional que buscan armonizar y coordinar con las del país. Sin duda ésta sería una oportunidad única para poder incorporar un diagnóstico, unas prioridades y un presupuesto de

género conjuntos. En esta línea es fundamental apoyar a los gobiernos en el fortalecimiento del Foro de Coordinación de Donantes y el Foro de Diálogo que podrían convertirse en el futuro en un espacio sólido de concertación y armonización de la cooperación internacional, así como a las Mesas de Trabajo que incluyen a agencias del Sistema de Naciones Unidas y de cooperación bilateral y multilateral.

III.5. Mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas

En términos generales existe una escasa comprensión de lo que significa este principio en general, y desde una perspectiva de género en particular, tanto por parte de donantes como por parte de los gobiernos. Desde este enfoque los Planes Nacionales de Desarrollo deben ser entendidos como instrumentos de mutua utilidad y una plataforma para continuar el diálogo político. Los mecanismos conjuntos para el diseño y revisión de la matriz de políticas proveen una buena base para incorporar la rendición de cuentas como principio para ambos actores. Sin embargo, no debe excluir la responsabilidad del gobierno hacia el parlamento y la sociedad civil. La rendición de cuentas externa es vista más como un insumo que como un resultado, y en caso de énfasis en los donantes refuerza la posición de poder del mismo, marginalizando a los parlamentos. La rendición de cuentas mutua incluye desde una perspectiva amplia a

una serie de instituciones del país en la toma de decisiones, en la producción y seguimiento de los resultados de desarrollo. Algunos autores (Mfunwa, 2006; Lawson, 2005) reconocen que la rendición de cuentas mutua interna y externa tiene un impacto mutuo. En tanto *«el proceso lleva a una sostenibilidad a largo plazo de los proyectos, a una apropiación de los países y apoya un seguimiento con costes de transacción más bajos»*. Argumentan también que si los gobiernos proveen información clara de su actuación a través del Marco de Evaluación de Desempeño se incrementa la capacidad del parlamento y la sociedad civil para fiscalizar. El enfoque de género necesariamente incorpora las voces y la rendición de cuentas, incluye el apoyo y desarrollo de mecanismos nacionales de rendición de cuentas entre el gobierno y su ciudadanía, y los donantes y su responsabilidad para alcanzar sus compromisos en materia de igualdad de género y reconoce la ne-

cesidad de definir estrategias en relación al acceso diferenciado al lenguaje, la información y la construcción de capacidades a diferentes niveles. Las experiencias de presupuestos con enfoque de género son un buen ejemplo de cómo ligar sistemas de rendición de cuentas con gasto público y el uso de los recursos, y la experiencia en el desarrollo de información desagregada por sexo, etnia y edad, así como indicadores de género de actuación y de análisis de género y las auditorías de género son algunos de los recursos a potenciar en este proceso.

La rendición de cuentas incluye las demandas de su ciudadanía de sus derechos, reconociendo las diferencias entre los grupos así como la capacidad del gobierno para responder a esa demanda. La sociedad civil organizada demanda una rendición de cuentas efectiva, a través de una participación democrática, transparente y que asegure los derechos

Los recursos existentes y no aprovechados

Con el objetivo de hacer más visible la inversión en el desarrollo de las mujeres, la SEPREM, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Colectiva para la Defensa de los Derechos de las Mujeres Guatemaltecas en el año 2003 hicieron el esfuerzo de diseñar el **Clasificador de Género** con el fin de conocer el nivel de gasto e inversión del Estado y Gobierno en el desarrollo de las mujeres. A pesar del esfuerzo significativo realizado, ha habido un escaso interés o voluntad política para su implementación. Es decir, no ha sido asumido por las instituciones públicas, especialmente el MINFIN que es el responsable de integrar el presupuesto de ingresos y egresos del Estado, lo que no ha permitido conocer el grado de eficacia del mismo para medir la inversión en esta materia.

humanos de su ciudadanía, asimismo, este escrutinio público no debe ir sólo dirigido a donantes y gobierno sino también a las ONG. Algunas experiencias ya evaluadas indican un riesgo de que la rendición de cuentas interna se relegue a un proceso separado y secundario. La ratificación de la CEDAW provee un me-

canismo de mutua rendición de cuentas tanto para los donantes como para los gobiernos, y otros espacios como grupos de trabajo técnicos y otros mecanismos de coordinación ofrecen oportunidades para evaluaciones de progreso en materia de igualdad de género a nivel sectorial, local y de los donantes.

Una ONG, el Congreso y los Objetivos del Milenio en Perú

En el segundo semestre del 2006, con la apertura de una nueva legislatura, se instaló la Comisión Especial Multipartidaria de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. «Especial» porque no tiene la atribución de emitir dictámenes como las comisiones ordinarias, aunque sí tiene una misión clara de seguimiento de los Objetivos del Milenio. La Comisión se propone fiscalizar que las políticas del Estado apunten al cumplimiento de los ODM, promover su conocimiento y su conversión en leyes, en tanto existe un compromiso asumido por el Estado peruano en el 2015. Una de las bases de esta Comisión —presidida por un congresista de la oposición— es la Ley de Presupuesto del Sector Público 2007, incluida la Ley de Equilibrio Financiero, que señalan once indicadores/acciones que deben ser asumidas como prioritarias por los gobiernos nacionales, locales y regionales. La mayor parte de estas «acciones» corresponden a Metas del Milenio, con un gran énfasis en educación y salud. Se pretende que éstas estén «blindadas», es decir que los montos presupuestales que les han sido asignadas no sean destinados a otros fines. Una de las disposiciones transitorias de la ley señala que los resultados que se logren en estas acciones tendrán también que ser medidos con un enfoque de identidad de género.

Mientras esta Comisión congresual está liderando el levantamiento de información y la creación de un programa informatizado de seguimiento de indicadores sociales —que luego será transferido a los funcionarios de planta del Congreso— el Movimiento Manuela Ramos (MMR), una ONG de mujeres, está iniciando un proceso para convocar a esta Comisión, a la Comisión de Presupuesto del Congreso, a la Comisión de la Mujer y la Mesa de Mujeres Parlamentarias para buscar y consensuar indicadores de género para la evaluación de la eficacia del gasto público, sobre la base de las ya mencionadas acciones/indicadores que aparecen en la Ley de Presupuesto y en la del Equilibrio Financiero. Tanto la Comisión Especial como la ONG coinciden en la necesidad de recuperar el papel fiscalizador del Congreso, y detener la erosión de la confianza pública en él (el Congreso y el Poder Judicial tienen en Perú los índices más bajos de credibilidad).

La rendición de cuentas de las políticas y los planes existentes, y la instalación de los mecanismos de seguimiento de los compromisos asumidos por ambos gobiernos, pareciera ser todavía una tarea pendiente. No existen mecanismos acabados que permitan la evaluación conjunta de los progresos en la implementación de la calidad y cantidad de la ayuda, y hasta el momento las organizaciones de mujeres no han sido convocadas con este propósito. En este sentido es importante mencionar que en Guatemala, si bien desde 2001 la SEPREM presenta informes anuales de desempeño —lo que merece destacarse como una buena práctica—, la no rendición de cuentas de su gestión por parte del resto de las instituciones públicas no permite conocer y evaluar los avances de la PNPDMG y el PEO.

Las políticas globales, sectoriales, transversales y los programas y proyectos no suelen evaluarse cualitativamente en su impacto y beneficio para los sectores a los que van dirigidos, por tanto, no existe una metodología de evaluación o sistema de indicadores que permita el monitoreo, evaluación del impacto de resultados en la calidad de vida de los y las guatemaltecas. Recientemente el gobierno de Guatemala ha creado el Sistema de Seguimiento a las Metas del Gobierno (SIGOB) con el objetivo de verificar el cumplimiento de las metas globales propuestas en planes, programas y proyectos en ejecución dando seguimiento al cumplimiento de las metas globales del Plan Vamos Guate, los pro-

gramas y proyectos ejecutados para alcanzar los marcos globales, entre ellos las metas del milenio. El SIGOB es el procedimiento utilizado por la SEGEPLAN para planificación y monitoreo de avances, en base a indicadores valora en el tiempo el logro de los programas de gobierno en función de las metas definidas en la política general gubernamental. Este mecanismo busca promover la transparencia y facilitar la Auditoría Social de la gestión pública. Sin embargo, es una herramienta informática que aún está en construcción, y si bien es fundamental contar con este tipo de instrumentos, no implica que sean de acceso y uso generalizado, debido a que el conocerlas, comprenderlas, interpretarlas y utilizarlas requiere de determinado nivel de formación, manejo de las herramientas y sistemas de cómputo, por lo que su utilización se produce en el sector público y no por la ciudadanía. Cabe señalar, además, que el Congreso guatemalteco no está abordando el proceso de aplicación de la Declaración de París, y la Comisión de la Mujer del mismo tiene poco respaldo institucional interno.

Por otra parte, se está haciendo un proceso de evaluación de la Política de la Mujer y del Plan de Equidad de Oportunidades como incluía en su mandato la Ley de Dignificación de la Mujer. Dicha evaluación tiene por objetivo conocer el grado de apropiación y ejecución que ambos tienen dentro de las políticas sectoriales del Ejecutivo. La misma ha revelado que no se ha integrado la

PNPDMG y el PEO en las políticas sectoriales del Ejecutivo, que las acciones que se han implementado referidas al avance de las mujeres son las ejecutadas por los mecanismos de la mujer y algunas otras que no están vinculadas a la PNPDMG y el PEO, por lo que se puede decir que existe un escaso cumplimiento de la misma.

Las organizaciones de mujeres consideran que la evaluación realizada a la Polí-

tica ha sido efectuada de forma sesgada porque la misma tiene serias carencias técnicas, inexactitudes, incoherencias, y desconoce los procesos y acciones impulsadas por las mujeres. Lo más sorprendente es que en dicha evaluación se pretende descalificar la Política a partir de la tesis que en la misma primaron los intereses de las mujeres. Lo que en lugar de constituirse en su legitimidad y respaldo, se coloca como su déficit.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este trabajo ha examinado el papel que los procesos de alineamiento y armonización están jugando en países de renta media en los contextos más amplios de la financiación para el desarrollo. Para ello ha utilizado el ejemplo de dos países de la región latinoamericana, Perú y Guatemala. Se ha analizado el significado de estas nuevas propuestas desde una perspectiva de género, así como los obstáculos más significativos, identificando asimismo algunas experiencias que en este contexto se instalan como buenas prácticas. Ha destacado la necesidad de que estas nuevas modalidades incluyan una verdadera arquitectura de género que traduzca los compromisos realizados por los gobiernos en los años noventa a nivel internacional así como el significado de la efectividad de la ayuda y de la «apropiación» de la misma desde esta perspectiva. En el diálogo de políticas ha revisado el papel de los Mecanismos Nacionales de la mujer y de las redes y organizaciones de mujeres, y en el marco de la responsabilidad entre los diversos actores si los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos y donantes son suficientes para el avance de la igualdad de género como objetivo de desarrollo.

1. La AOD en el contexto latinoamericano: El análisis de las secciones anteriores ha mostrado que dada **la evolución del contexto internacional de flujos financieros hacia los países de la región, el abandono de**

la misma por algunos donantes bilaterales y la focalización geográfica orientada hacia otros continentes, la AOD tiene un peso relativo menor en los flujos financieros que reciben, y por lo tanto en el papel que juega y en las prioridades para los países. El caso español presenta algunas diferencias frente a esta tendencia, ya que la AOD bilateral bruta 2006 para América Latina representó un 41,2% del total¹, con un relativo descenso con respecto a 2005, lo que podría interpretarse como una muestra de la voluntad política de permanecer en la región.

Asimismo, las estrategias de movilización de recursos, externa e interna, no parecen insertarse de manera coherente en una estrategia de país de erradicación de la pobreza y de las desigualdades. Nuevamente, decir que en los últimos años la Cooperación al desarrollo española ha dado un giro a su AOD, poniendo énfasis hacia los Sectores Sociales Básicos y hacia el empoderamiento de las mujeres, y de esta manera realizar un esfuerzo para alinear su ayuda con los ODM². Sin embargo, siendo este énfasis fundamental, no parece suficiente. Si se pretende abordar la lucha contra la pobreza y las desigualdades en los países latinoamericanos, la coherencia de políticas recomendaría abordar la financiación del desarrollo en su conjunto, incluidas las políticas macroeconómicas y comerciales.

¹ Seguimiento PACI 2006.

² Seguimiento PACI 2006.

Esta situación sugiere algunos interrogantes de cómo se utilizan los recursos de la AOD y recomienda que a corto plazo y en cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos a nivel internacional, se diseñen y fortalezcan estrategias que aporten a la reducción de las amplias desigualdades de género, etnia y edad que viven los países y se doten de asignaciones presupuestarias adecuadas por parte de todos los donantes. **En este sentido, España podría asumir un liderazgo claro en la región, y promover y fortalecer estrategias específicas subregionales financiadas a través de fondos canasta, que involucren tanto a los mecanismos nacionales como a las organizaciones de mujeres.**

En segundo lugar, y a pesar de movernos en un contexto internacional de incremento de la ayuda, **la identificación de los países latinoamericanos como países de renta media no**

refleja las verdaderas necesidades de la población que podría beneficiarse con mayores niveles de ayuda y financiamiento oficial para el desarrollo.

Esta situación recomienda que a mediano plazo se explore más detalladamente los criterios de clasificación de los países en desarrollo que utilizan los donantes y los organismos internacionales, revisando éstos y otros modelos de medición. Iniciativas de esta naturaleza podrían ser de interés para los países de la región, ya que a partir de las oportunidades que ofrezcan los contextos políticos locales, se identificaría mejor el tipo de instrumentos financieros más adecuados para las diferentes categorías de países con distintas capacidades de movilización de recursos externos e internos. Estos nuevos criterios de clasificación permitirían desarrollar argumentos para justificar un aumento en los flujos de la AOD hacia los países de la región y explorar la forma en que los flujos de la misma pueden ayudar a *movilizar y utilizar mejor los recursos provenientes de otras fuentes*, principalmente a través de nuevos instrumentos financieros, el financiamiento de bienes públicos regionales y globales, la creación de mercados globales de servicios ambientales, el fortalecimiento de los mercados internos de capital en los países de la región, la adopción de impuestos globales y regionales, y en general todo tipo de flujo financiero que pudiera ser potenciado con recursos de la AOD. **Dado el mayor peso que España está teniendo tanto en los organismos multilaterales que apoyan estas clasificaciones y en la OCDE-CAD, podría liderar una revisión de estos parámetros. Sería recomendable financiar una investigación que incluya a diversos centros de desarrollo para elaborar una propuesta de clasificación alternativa y a partir de los resultados, abrir el debate a instancias internacionales.**

2. La Aplicación de la Declaración de París en Perú y Guatemala. A pesar de los esfuerzos que se están realizando en ambos países hasta el momento, **el proceso de aplicación de la Declaración de París para la efectividad de la ayuda transita todavía por una senda estrecha, con una escasa articulación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los compromisos internacionales asumidos por los gobiernos como orientadores de las prioridades de la cooperación, en un proceso que puede considerarse débilmente «apropiado» y donde el diálogo de políticas escasamente apunta al desarrollo de procesos de alineamiento y rendición de cuentas mutua.**

Apropiación

- a. **Débil:** En el caso de Guatemala el enfoque de la ayuda sigue haciéndose más desde los donantes bilaterales y multilaterales que desde el país mostrando una escasa apropiación.
- b. **Escasa apropiación nacional y diálogo con actores:** El ordenamiento del sector iniciado por el gobierno peruano no ha abonado un terreno fértil para dialogar y concertar sobre las responsabilidades que la Declaración de París les atribuye a todos los actores. Por último, una nueva concepción del papel que juega la AOD en el financiamiento del desarrollo en Perú y Guatemala requiere cambios institucionales y mayor coordinación entre los diver-

sos ministerios para asegurar la eficacia de la ayuda.

- c. **Instrumentalización política de la Declaración de París:** En el campo de recomendaciones a la Cooperación Bilateral es importante que siga atentamente los resultados del proceso legal en torno a la Ley de Cooperación del Perú.

Alineamiento

Podemos concluir que el resultado del uso de la AOD sigue siendo una cooperación dispersa con altos costes de transacción como consecuencia de un exceso de proyectos con poco volumen y alta carga administrativa, y que la modalidad de financiamiento por proyectos no permite visualizar soluciones integrales y sostenibles sobre todo en el sector social.

Armonización

En ambos países, los foros de donantes que congregan a diversos actores no deberían ser sólo espacios de debate de políticas, sino mecanismos de armonización.

Gestión orientada a resultados y mutua rendición de cuentas

En ambos países siguen existiendo deficiencias en la transparencia, seguimiento y evaluación de los procesos, como resultado de una debilidad técnica de la administración y la existencia de sistemas de información y seguimiento deficiente. De no existir consensos previos con marcos claros de evaluación de desempeño, los márgenes para la fisca-

lización y rendición de cuentas por parte de la sociedad civil, el parlamento y los órganos de control son imprevisibles.

Este proceso es de suma importancia para el afianzamiento de las nuevas modalidades en ambos países.

Esta situación recomienda a corto plazo facilitar y fortalecer, por parte de los gobiernos peruano y guatemalteco, espacios de diálogo de políticas entre los diferentes actores del desarrollo que permitiesen un mayor avance en los procesos de alineamiento y armonización, y la creación de mecanismos apropiados. Éste sería un paso fundamental de pre-alineamiento. En este sentido, los países donantes podrían jugar un papel estratégico en dichos espacios, especialmente España, proponiendo la elaboración de planes anuales de armonización entre donantes, misiones conjuntas o reforzando prácticas de buena programación, por ejemplo en contextos de post-conflicto como es el caso guatemalteco, apoyando la creación de capacidades en el gobierno y en la sociedad civil, y en la rendición de cuentas local. La publicidad de los compromisos y programas de ayuda que precise montos anuales de cooperación y compromisos de alineamiento y armonización, para que tanto gobierno como sociedad civil puedan hacer operativo el compromiso de rendición de cuentas, debería ser una medida «normalizada» para la cooperación española. Asimismo, sería recomendable un mayor apoyo a programas gubernamentales de gestión basada en resultados y desarrollo de estadísticas, así como programas de transparencia de la información pública.

Dos instrumentos claves deben ser el resultado de este proceso: a) la existencia en cada país de un Plan de Desarrollo Nacional y presupuestación plurianuales en clara coherencia con las Metas del Milenio y la traducción de los compromisos internacionales asumidos por los dos gobiernos, y con mecanismos e instrumentos claros de seguimiento y evaluación, y b) un Marco de Evaluación de Desempeño, que incorpore a la sociedad civil en su diseño.

3. Efectividad del desarrollo y la ayuda e igualdad de género en Guatemala y Perú. Aunque los gobiernos de Perú y Guatemala, así como los principales donantes bilaterales y multilaterales, tienen marcos legales y operati-

vos suficientes para abordar la igualdad de género como objetivo relevante para la efectividad del desarrollo y, de esta manera, ampliar la agenda de sus procesos de alineamiento y armonización, es importante constatar que hasta el

momento la igualdad de género no ha sido abordada explícitamente en la nueva agenda de la ayuda, ni se han promovido medidas, instrumentos y modalidades específicas para su avance. La ayuda sólo puede ser efectiva si los donantes promueven seriamente la apropiación y la asociación democrática entre todos los actores. Por lo tanto, parece necesario que tanto donantes bilaterales como multilaterales profundicen una asociación con todos los actores del desarrollo para la definición de una agenda estratégica conjunta que promueva una real igualdad de género.

Apropiación y Liderazgo

a) Desconocimiento y enfoque instrumental de la apropiación

Si bien ambos países han suscrito la totalidad de la normativa internacional sobre Derechos de las Mujeres, y han traducido parte de estos compromisos en legislación local, como decíamos en uno de los apartados del informe, la promulgación de leyes parece más sencilla que su cumplimiento. A esta situación se añade gran desconocimiento de las mismas. En el caso de Guatemala, país considerado en situación de post-conflicto, llama la atención el nulo desarrollo de la Resolución 1.325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad en el marco de los programas de cooperación internacional para la paz. Asimismo, la mayor parte de las instituciones públicas desconocen los temas centrales de género

para el desarrollo de sus países, las Políticas de Igualdad de Género, el quehacer de los mecanismos nacionales de las mujeres y su responsabilidad en el proceso para hacer avanzar sus derechos. Este retroceso importante representa un no-reconocimiento de la importancia y calidad de los aportes de las mujeres al desarrollo, a la democracia y la paz realizados en las últimas décadas, así como los aportes en materia de políticas públicas que se pudieron negociar bajo el impulso de Beijing. Pareciera que los nuevos tiempos de la cooperación, con un énfasis en la eficiencia y en los tecnicismos, dejara, quizás para un segundo momento, los temas sustantivos.

b) Marginación del diálogo político con actores sociales como los movimientos de mujeres

A lo expresado anteriormente se añade una pérdida de capacidad de negociación e incidencia del movimiento de mujeres, apoyado por la cooperación internacional durante la década de los noventa. Esta situación es particularmente grave en el caso de Perú, ya que, a pesar de contar con un Ministerio de la Mujer, éste no sólo carece de poder político sino también de voluntad política para generar alianzas con las ONG de mujeres o las agencias de cooperación, y con esta postura ponga en riesgo la esencia de su misión. Y finalmente, muy alineada

do con la Declaración de París, el actual gobierno ha profundizado el proceso de Reforma del Estado, fusionando y descentralizando programas sociales, en el cual no se ha incluido como interlocutoras a las líderes de las organizaciones de sobrevivencia. En esta línea también ha declarado la extinción del Programa contra la Violencia Familiar y Sexual, para subsumirlo en una Dirección de Protección Social como paso previo a transferirlo a los gobiernos locales. Las preocupaciones de las agencias de cooperación bilateral y multilateral, así como de las ONG de mujeres, feministas e incluso la Mesa de Mujeres Parlamentarias por este hecho, no han cambiado la decisión tomada.

La experiencia de la fusión de los programas sociales y la extinción del Programa contra la Violencia Familiar y Sexual es ilustrativa de los estrechos márgenes para el diálogo y la búsqueda de consensos en Perú. Situación que se decanta cuando es más visible la debilidad de los vínculos en el movimiento de mujeres. En el caso de Guatemala las organizaciones de mujeres han manifestado su expreso interés en ser parte activa del proceso de Alineamiento y armonización para la efectividad de la ayuda, pero para esto se requiere de una voluntad política del gobierno, que al final de su legislatura no parece ser su prioridad.

c) Marginación de la agenda de género y de los mecanismos de igualdad en los procesos de apropiación y liderazgo

El análisis de la sección II ha mostrado que el tema de la igualdad de género no se ve como un objetivo de desarrollo, ni como un tema integral y prioritario del proceso de alineamiento y armonización, como es el caso de otros Objetivos del Milenio en materias como salud y educación que se les visualiza como alta prioridad por su incidencia en la población. Cuando se abordan los temas de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres se focalizan en los Planes de Igualdad y en los presupuestos del MIMDES o de la SEPREM, y no son integrados por los gobiernos en las políticas de los ministerios, secretarías e instituciones públicas, ni a sus correspondientes programas de gasto único. Estos planes y políticas siguen sin ser vistos como política del gobierno y sus presupuestos y recursos asignados son, como pudimos observar, lamentablemente insignificantes. Hasta el momento, el proceso de alineamiento y armonización de estos países tampoco ha otorgado ningún papel a los mecanismos nacionales de la mujer, ni se ha aprovechado de las herramientas y buenas prácticas desarrolladas. En este sentido, siguen existiendo brechas significativas en los datos desagregados por sexo necesarios para la planificación y los

análisis de género que examinan las causas de las desigualdades de género y las implicaciones de las políticas son más bien puntuales.

ALINEAMIENTO

Por otra parte, la cooperación bilateral, a pesar de considerar y enunciar que la igualdad de género es fundamental para el avance de los derechos humanos, la superación de las exclusiones, la productividad, el desarrollo, la gobernabilidad y la paz social, no está apoyando con recursos suficientes el tema y en la mayor parte de los casos busca y espera resultados de corto plazo, cuando los cambios en este tema son de mediano y largo plazo y requerirían de programaciones y presupuestos plurianuales. Si bien considera que la responsabilidad de promover estos avances es del gobierno, tampoco cuenta con mecanismos e instrumentos de rendición de cuenta a las poblaciones de ambos países. En la actual coyuntura de Guatemala y Perú podrían jugar un papel decisivo a través de las Mesas y Grupos de Género, y otros espacios especializados, como canal de mediación en los desencuentros existentes.

GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS Y MUTUA RENDICIÓN DE CUENTAS

Los indicadores de procedimientos definidos para medir la efectividad de la Ayuda se están replicando sobre pro-

gramas verticales, dejando de lado los temas horizontales como la igualdad de género y a aquellos instrumentos, como indicadores de resultados de género, desarrollados ampliamente en ambos países.

En este marco es quizás más preocupante la ausencia de procesos de consulta, diálogo y negociación con las organizaciones de mujeres tanto por parte de las instituciones públicas en los procesos de apropiación y rendición de cuentas como por los mecanismos de las mujeres.

RECOMENDACIONES

A pesar de las dificultades identificadas, este proceso brinda una serie de oportunidades que deberían considerarse por todos los actores. Dichas oportunidades existen en el proceso, en el desarrollo de los propios pilares que sostienen este «nuevo orden», en el análisis y en los instrumentos necesarios para su avance y para el monitoreo de la misma. La aplicación de una programación a nivel de país, superando la estrategia de proyectos, brinda potencialmente una oportunidad para valorar el estatus en relación a la igualdad de género de país y para generar efectos positivos en la promoción de la misma a través de la ayuda al desarrollo. Los donantes deberían orientar a sus asociados para su inclusión y promover la participación de las mujeres en el proceso de diseño como de implementación de las diferentes modalidades

des. En el desarrollo del principio de armonización que promueve una mayor coordinación de los donantes en torno a los Planes Nacionales, los documentos de estrategia país, así como los planes de desarrollo nacionales, representan una oportunidad para incidir en los mismos, desde un enfoque de género. Su valor dependerá del grado de rendición de cuentas interna que defina el desarrollo del Plan. El proceso brinda una oportunidad para ampliar las acciones coordinadas entre los distintos asociados en los países, creando alianzas con distintas agencias y *partenariados* nacionales; utilizando las redes y experiencias existentes; generando procesos de información de los avances; recogida de lecciones aprendidas sobre la efectividad de la ayuda y contribuyendo en el desarrollo de una *expertise* de género para influir en la agenda. Para ello sería necesario promover avances en la información de género para la planificación, en herramientas metodológicas para procesos de presupuestos sensibles al género y para medir los progresos en materia de

igualdad de género, así como ejemplos prácticos de armonización en diferentes sectores, etc. A pesar de la volatilidad de la ayuda en la región, estas nuevas modalidades deberían generar oportunidades para influir en el presupuesto y asegurar que las mujeres se beneficien del mismo de manera equitativa. Asimismo, las mujeres deberían influir el proceso de seguimiento asegurando que los indicadores de progreso incluyan aspectos centrales de la igualdad de género. El amplio movimiento de mujeres en América Latina, organizado a través de redes y diferentes alianzas, representa una oportunidad para definir su papel en este proceso, para promover capacidades que demanden rendición de cuentas de los gobiernos y los donantes para la implementación de sus compromisos con la igualdad de género con el «nuevo orden» de la ayuda, para fortalecer sus lazos con los mecanismos nacionales de la mujer y para generar procesos de descentralización de la ayuda, a través de la planificación y la presupuestación sensible al género.

Para avanzar en los procesos de alineamiento y armonización para la efectividad de la ayuda en Guatemala y Perú, a corto plazo sería necesario que los gobiernos, en asociación con donantes bilaterales y multilaterales, promuevan procesos de sensibilización e información sobre la importancia de la oportuna integración del principio de igualdad de género en los procesos de A&A, con todos las/os actores involucrados: instituciones del sector público, parlamentos, planificadores, analistas, investigadores, funcionarias/os, promotoras/res de los derechos humanos y derechos de las mujeres, organizaciones de mujeres, cooperación internacional y Sistema de Naciones Unidas. Parece necesario que si existen normas internas

para la transversalización del enfoque de género en las políticas institucionales de la CINR, ésta sea efectiva, y se pongan los medios a disposición.

A corto plazo ambos gobiernos deben asegurar la consolidación de los objetivos de género en los Planes de Desarrollo Nacionales y en las políticas sectoriales, integrando las políticas y planes existentes, así como los instrumentos de medición de resultados pertinentes programados en su presupuesto de gasto único.

A la par, se debería reforzar la actuación de los Mecanismos Nacionales de la Mujer y puntos focales de género en cada secretaría y ministerio, y de las organizaciones sociales de mujeres que permitiera una mayor influencia en el proceso de A&A. La vigilancia para el cumplimiento de legislación, por ejemplo, pasa por un movimiento de mujeres fortalecido. En este sentido, en el caso de Perú, sería importante seguir profundizando una tendencia que enlaza la CINR con el Viceministerio de la Mujer y los Gobiernos Regionales, en el proceso de descentralización política y administrativa. Aunque es demasiado pronto, sería recomendable sistematizar a medio plazo esas experiencias, ya que la colaboración de ONG feministas y de mujeres así como los aportes de la cooperación en gobiernos regionales y locales están impulsando normas y programas dirigidos a las mujeres. En el caso de Guatemala es imprescindible fortalecer técnica, financiera y políticamente a la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), promoviendo su participación en el grupo técnico de A&A, en el gabinete de cooperación y en otros creados al efecto. En este sentido, es recomendable avanzar en el corto plazo hacia fondos comunes para estos mecanismos que permitan a la vez: a) reforzar su papel con los recursos adecuados, b) elaborar estrategias de fortalecimiento institucional. A medio plazo, c) avanzar en la armonización de los donantes y en el alineamiento con los procedimientos nacionales.

La fiscalización debería seguir siendo una preocupación tanto de las organizaciones de base como de las ONG de mujeres, en el campo de la aplicación de las leyes alcanzadas. Sin embargo, hay que reconocer que la ausencia de indicadores de seguimiento y de procedimientos de rendición de cuentas complejizan dicha tarea. El levantamiento de estos instrumentos debería estar a corto plazo en la agenda de la sociedad civil. Asimismo, los donantes deben apoyar el desarrollo de capacidades de monitoreo y auditoría social de las organizaciones de mujeres a fin de monitorear y evaluar la integración de la igualdad de género en el proceso de A&A del Estado y la cooperación internacional. En este sentido, los donantes deberían garantizar fondos separados de aquellos asignados directamente a los presupuestos nacionales, y específicos para este propósito.

A corto plazo los donantes deben fomentar alianzas entre ellos y con socios locales, especialmente las organizaciones de mujeres para influir estratégicamente la agenda de la efectividad de la ayuda y promover el diálogo de políticas. Es impor-

tante que se provean datos desagregados por sexo e información cualitativa de género en los compromisos, los indicadores y objetivos de la Declaración de París. A su vez se recomienda que los donantes utilicen los puntos de entrada existentes para avanzar en estos procesos tales como: a) revisión por parte de expertas de género de los memorandos de entendimiento, marcos de evaluación de desempeño, informes de consecución de resultados, etc., b) apoyar en la formación de los equipos país involucrados en el proceso, y realización de ejercicios de seguimiento y evaluación utilizando herramientas de género, dada la todavía escasa capacidad de las funcionarias responsables de dicha línea para introducir prioridades de la agenda de las mujeres en otras áreas de intervención así como en las nuevas modalidades.

Por otra parte es necesario maximizar los esfuerzos realizados hasta el momento ajustando los insumos producidos tales como presupuestos sensibles a género, indicadores, etc., así como invertir en investigaciones independientes para obtener información cualitativa de género y demostrar la aplicabilidad e impacto en el terreno.

Las conclusiones y recomendaciones realizadas en esta sección se convierten en lecciones de especial interés para la cooperación española y nos permiten señalar algunas recomendaciones para el conjunto de la región. Estas recomen-

daciones están también en consonancia con los principios, marcos y objetivos de la Estrategia sectorial de género de la Cooperación Española y la Ley orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

1. Sensibilización y fortalecimiento de capacidades

A corto plazo:

- Difundir y compartir los principios de la Declaración de París y promover debates sobre la mejora de la calidad, efectividad y ética de la ayuda desde un enfoque de género de cara al proceso de Ghana 2008, articulando dichos principios con la normativa legal y operativa en materia de igualdad de género en cada país. Promover la participación activa de los Mecanismos Nacionales de la Mujer y del movimiento de mujeres en dichos debates.
- Elaboración de directrices operativas para la aplicación de la perspectiva de género, en los instrumentos de la cooperación española, como Actas de las Comi-

siones Mixtas, Memorando de Entendimientos y Marcos de Evaluación de Desempeño. En el marco de la propuesta de la AECI de formación de su personal, sería necesario diseñar módulos específicos de género que permitan la capacitación de todos los actores involucrados.

A medio plazo:

- Realización de estudios independientes que permitan utilizar las herramientas de género existentes en los países y visualizar las dimensiones de género claves por sectores y que demuestren su aplicabilidad e impacto de género en el terreno.

2. Incidencia y coherencia con las políticas de los países

A corto plazo:

- Promover la consolidación de los objetivos de género en los Planes Nacionales de Desarrollo, Planes Sectoriales, Estrategias de Reducción de la Pobreza, Condonación de Deuda y Políticas Comerciales a través de asistencia técnica especializada y en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los compromisos internacionales asumidos por los gobiernos. Asimismo, es importante promover en este proceso el uso de resultados más que de políticas para medir los verdaderos compromisos y valorar los progresos en materia de igualdad de género.
- Promover un verdadero desarrollo de las estrategias de transversalización de género y de empoderamiento de las mujeres en la incorporación de la ayuda a la presupuestación directa, tanto nacional como local, a través de marcos ajustados a cada contexto, combinándolos con presupuestos autónomos para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres que les permitan la fiscalización de estos procesos. Dichos presupuestos deben depender directamente de las OTCs y armonizarlos con los fondos asignados por otras instituciones, como el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través del Instituto de la Mujer, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, etc.
- Promover diálogos políticos con los países socios para implementar las nuevas modalidades de la ayuda en apoyo a los mecanismos de igualdad.
- **Las ONGD españolas** deberían hacer un estrecho seguimiento de cómo la Declaración de París es interpretada y aplicada.
- **Las ONGD españolas** deberían hacer un estrecho seguimiento, conjuntamente con las redes europeas e internacionales, y en los espacios de la Sociedad Ci-

vil, tanto del proceso oficial como del proceso paralelo del Foro de Alto Nivel a realizarse en Accra en septiembre de 2008.

3. Avanzar en la armonización de donantes a nivel de terreno, en las áreas clave para la igualdad de género

A corto plazo:

- Promover desde los espacios existentes en los países, foros, mesas de diálogos, de género, sectoriales etc., un verdadero proceso de armonización en torno a la igualdad de género. Las OTCs deben ejercer un verdadero liderazgo en la materia.
- Participar activamente en foros de armonización con donantes en sectores clave para la igualdad de género (educación, salud...) con propuestas que favorezcan el mainstreaming.

A medio plazo:

- Elaborar planes de armonización de donantes que trabajan en apoyo a los mecanismos de igualdad.

4. Avanzar en la implementación de las nuevas modalidades de ayuda desde una perspectiva de género

A corto plazo:

- Elaborar un conjunto de indicadores de género de proceso complementarios a los propuestos para valorar los avances con respecto a la efectividad de la ayuda, y promover al menos la incorporación de tres en Ghana 2008. Promover, asimismo, la utilización de indicadores de género de resultados para medir las contribuciones de estos procesos a la igualdad de género.
- Impulsar fondos canasta para las organizaciones de mujeres y los mecanismos de igualdad en colaboración con otros donantes.

A medio plazo:

- Promover una experiencia piloto de alineamiento y armonización para la efectividad de la ayuda desde una perspectiva de género en algún país de América Latina para documentar ejemplos de buenas prácticas y hacer visibles tanto los beneficios de su incorporación como la necesidad de ampliar las bases sustantivas de la Declaración de París.

5. Avanzar en el impulso de mecanismos que permitan la mutua rendición de cuentas y la gestión orientada a resultados

A corto plazo:

- Promover diálogos abiertos sobre los derechos y responsabilidades de los donantes y países asociados hacia la ciudadanía, especialmente a mujeres y hombres pobres, para promover la instalación de mecanismos de rendición de cuentas por ambas partes.

A medio plazo:

- Poner en marcha mecanismos formales de mutua rendición de cuentas en los que participen los mecanismos de igualdad y los movimientos de mujeres.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

- AASEN, B. (2006): «Lessons from Evaluations of Women and Gender Equality in Development Cooperation», NORAD *Synthesis Report 2006/1*, Oslo, NORAD.
- AECI (AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL). Ministerio de Relaciones Exteriores. Programa de Cooperación Regional con Centroamérica. *Plan de Acción para la Equidad de Género. Diagnóstico y Plan Operativo 2007-2008*.
- Documento Estrategia País Perú, 2005-2008*.
- Documento Estrategia País Guatemala, 2005-2008*.
- AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (2005): *Política. Promoción de la Paz y la Seguridad: A través de la Cooperación para el Desarrollo*, octubre.
- (2005): *Política. Promoción de la Igualdad de Género en la Cooperación al Desarrollo*, octubre.
- ALDANA, Carlos; COJTÍ, Demetrio y QUIÑONES SCHWANK, Juan (1996): *Los Acuerdos de Paz: Efectos, Lecciones y Perspectivas*. Debate 34. 90 pp., Guatemala.
- ÁLVAREZ, Sonia (1998): «An even Fidel can't change that. Trans/national Feminist Advocacy Strategies and Cultural Politics in Latin America», Universidad de California en Santa Cruz.
- APCI (2005-2006): *Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004 y 2005*, Lima.
- AWID (2006): «¿Dónde está el dinero para los derechos de las mujeres?».
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006): *Guatemala, Cooperación de la Comunidad Internacional 2005*, Actualización del Documento Mapeo de Donantes, 37 pp., diciembre.
- BANCO MUNDIAL (2005): *Desafíos y oportunidades para la equidad de género en América Latina y el Caribe*.
- BARRIG, Maruja (1998): «Los malestares del feminismo latinoamericano: una nueva lectura». Ponencia presentada en la Conferencia de Latin American Studies Association-LASA. Chicago, septiembre.
- (2000): «Introducción (O de cómo llegar a un puerto con el mapa equivocado)», en *Las Apuestas Inconclusas. El Movimiento de Mujeres y la IV Conferencia Mundial de la Mujer*, Lima, Flora Tristán Ediciones.
- BIEKART, Kees (2006): «Políticas de las ONG europeas para América Latina: tendencias y perspectivas recientes», en *Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2006. Una evaluación independiente de la cooperación internacional*, Lima, ALOP, DESCO, OXFAM, THE REALITY OF AID.
- BRAVO, Rosa (2004): «Las Metas del Milenio y la Igualdad de Género: el caso del Perú», Proyecto CEPAL/UNIFEM, Santiago.
- ÇAGATAY, N. y ERTURK, C. (1995): «Macroeconomic Consequences of Cyclical and Secular Changes in Feminisation: An Experiment at Gendered Macromodeling», *World Development*, vol. 23-11.

- CEPAL (2000): *El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Unidad Mujer y Desarrollo, Chile.
- (2006): *Panorama Social Latinoamericano*.
- COORDINADORA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR CONTRA LAS MUJERES-CONAPREVI (2006): *Estudio de Actualización del Diagnóstico Nacional de Atención Institucional a la Problemática de Violencia Intrafamiliar y Contra las Mujeres*, 26 de julio.
- COORDINADORA DE ONGD (2006): *AOD hoy. Discurso y realidad*, Madrid.
- CUEVA, Hanny y MILLÁN, Armando (2000): «Las Organizaciones Femeninas para la Alimentación y su relación con el sector gubernamental». *Cuadernos de Investigación Social*, núm. 16, Lima, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DADOR TOZZINI, Jennie (2007): «Militancia femenina y agenda partidaria. La presión de la competencia masculina», Lima, PUC.
- DAHLERUP, Drude y FREIDENVALL, Lenita (2003): *Quotas as a «Fast Track» to Equal Political Representation for Women, Why Scandinavia is no longer the model*.
- DGPOLDE (2007): *Estrategia de Género en el Desarrollo y Efectividad de la Ayuda de la Cooperación Española*, marzo, MAEC.
- ELSON, D. y ÇAGATAY, N. (2000): «The Social Content of Macroeconomic Policies», *World Development*, vol. 28, núm. 7.
- FLEMING, S. et al. (2007): «Conceptual Framework and Partnership Strategy: Background documents for Phase 2, DFID».
- FLORO, María; ÇAGATAY, Nilufer; WILLOUGHBY, John y ERTÜRK, Korkut (2003): «Género y financiación para el desarrollo», <http://www.americlatinagenera.org/hr-financiacion-desarrollo.php?item=5>
- FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER-UNIFEM (2006): *La Promoción de la Igualdad de Género en las Nuevas Modalidades y Alianzas para la Ayuda y Desarrollo*, Documento para la Discusión, 12 pp., marzo.
- FORO ESPECIAL DE ARMONIZACIÓN Y ALINEACIÓN DE LA COOPERACIÓN REGIONAL PARA CENTROAMÉRICA (2006): *Iniciativa de Viena sobre el Proceso de Armonización y Alineación de la Cooperación Regional para Centroamérica*, 4 pp., Viena, 10 de mayo.
- (2006): *La Cooperación Internacional para la Integración Regional*, 25 pp., Viena, 10 de mayo.
- GOBIERNO DE GUATEMALA. SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA (2006): *Hacia el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala. Informe de Avances*, Guatemala, marzo.
- GRUPO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA (2007): *V Encuesta Anual sobre la Situación de la Mujer*, Lima, febrero.
- HARRIS, Fred R. (1991): *Los Obstáculos para el Desarrollo*, Office of International

- Cooperation, The University of New Mexico.
- HOLVOET, Nathalie (2007): *Evolutions in Development Thinking and Policy: New Opportunities for Gender Equality. PRSPs and SWAPs from a gender perspective*, Draft, Bruselas.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2003): *Características de la Población y de los Locales de Habitación Censados. Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002*, julio.
- JANNGE (2006): *AID Modalities and the Promotion of Gender Equality*. Summary Report of the Inter-Agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE) AND THE OECD-DAC Network on Gender Equality, Safari Park Hotel, enero 30-31.
- LÓPEZ, I., CIRUJANO, P., et al. (2007): *Género y políticas de cohesión social – Conceptos y experiencias de transversalización*, Madrid, FIIAPP.
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2007): «Regímenes de Bienestar en América Latina», Fundación Carolina, *Documento de Trabajo*, núm. 11.
- MAZZOLO, Alejandra (2006): *Participar es Ilegar. Participación Política de las Mujeres en el Ámbito Local*, INSTRAW.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2006): *Reunión Preparatoria-Foro Regional Sobre Seguimiento a la Declaración de París*. Managua, Nicaragua, 16 y 17 de agosto.
- MINISTERIO FEDERAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO (2006): *Documento de Estrategia para el Área Prioritaria «Gobernabilidad Democrática con Equidad»*, Cooperación para el Desarrollo entre la República de Guatemala y la República Federal de Alemania, noviembre.
- NEGRÓN, Federico (2006): «Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina», en *Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2006. Una evaluación independiente de la cooperación internacional*, Lima, ALOP, DESCO, OXFAM, THE REALITY OF AID.
- (2006): *El aporte de la cooperación privada internacional al desarrollo del Perú*, Lima, COECCI.
- O'DONNELL, G. y TOKMAN, V. E. (1999): *Pobreza y Desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires, Paidós.
- OECD (DAC) (2005): *Aid to Support Gender Equality 1999-2003*, París.
- (2006): *Paris Declaration Commitments and Implications for Gender Equality and Women's Empowerment*, París, OECD/DAC, DAC Network on Gender Equality.
- (2007): *Aid Effectiveness. Overview of the Results. 2006 Survey on monitoring the Paris Declaration*, mayo.
- OLIVIE, I. (2005): «Punto muerto para el Milenio + 5», *ARI* núm. 124/2005, Madrid, Real Instituto Elcano.
- OPPENHEIM MASON, Karen (2006): *The Approach of DAC Members to Gender Equality in Development, Cooperation: changes since 1999*, Draft.

- MAEC-SECI: *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*.
- PORTOCARRERO, Augusto (2006): *El Presupuesto del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social-CIES, junio.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2005): *Normas Generales de Acceso a la Información pública en el Organismo Ejecutivo y sus Dependencias*, Acuerdo Gubernativo, núm. 645-2005, Guatemala, 6 de diciembre.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD (2001): *Guatemala: El financiamiento del Desarrollo Humano. Informe de Desarrollo Humano 2001*, Sistema de Naciones Unidas en Guatemala.
- (2003): *Guatemala: Una Agenda para el Desarrollo Humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2003*, Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, Guatemala, SNU.
- (2005): *Diversidad étnico-cultural y Desarrollo Humano: La ciudadanía en un Estado Plural, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*, Guatemala.
- RODRÍGUEZ, Amalia Alicia (1995): «El Desarrollo de la Mujer: Una Cuestión de Género», *ENCUENTRO*, núm. 17, Instituto Guatemalteco de Cultura Hispánica, 12 pp., septiembre-diciembre.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (1994): «Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”», 11 pp. y 25 artículos, Belém Do Pará, 9 de junio.
- SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA-SEGEPLAN (2005): *Política de Cooperación Internacional*, Guatemala, febrero.
- (2006): *Política de Desarrollo Social y Población. Informe Anual 2006*, Guatemala, noviembre.
- (2006): *La Paz y la Cooperación Internacional 1997-2005*, enero.
- (2007): Subsecretaría de Cooperación Internacional. *Avances en Cumplimiento de la Agenda de París en Guatemala*, 10 pp. (presentación PCER Point). Guatemala, mayo.
- SECRETARÍA PRESIDENCIAL DE LA MUJER-SEPTEM (2005): *Informe de Gestión 2004-2005*.
- (2005): *Plan Estratégico 2005-2007*, Guatemala, marzo.
- (2005): *Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006*, Guatemala, enero.
- (2006): *Memoria de Labores 2006*, Guatemala.
- (2006): *Programa Multianual 2006-2009. Institucionalización de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y de la Equidad de Género en los Procesos Prioritarios del Gobierno y en las Estructuras del Organismo Ejecutivo*, Guatemala, agosto.

SISTEMA DE NACIONES UNIDAS-PERÚ (2004): *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú. Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión*, Perú.

—(2005): *Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en el Perú 2006-2010*, Lima.

STUBBS, P. (2005): «International actors and national social policy: “new policy” and old modalities». <http://paulstubbbs.pbwiki.com/arusha/talkingnotesstubbbs2final.pdf>.

TAN, C. (2005): «Evolving Aid Modalities and their impacts on the delivery of essential services in low income country», *Law, Social Justice and Global Development Journal* 2005 (1), <http://www.go.warwich-ac.uk/eli/bdg/2005.1/Tan>.

TRIVELLI, Carolina (2005): «Hogares indígenas y pobreza en el Perú. Una mirada a partir de la información cuantitativa», *Documento de Trabajo* núm. 141, Lima, Instituto de Estudios Peruano (IEP).

UNIFEM (2005): *Género, Salud y Desarrollo en las Américas: Indicadores Básicos 2005*, UNIFEM.

VALDERRAMA, Mariano (1995): *Perú y América Latina en el Nuevo Panorama de la Cooperación Internacional*, Lima, CEPES.

WALLACE, Tina (2007): *G-8, The Aid Gap*, International Gender Center, Oxford, junio.

WIDE CONCEPT PAPER (2007): *New Aid, Old Trade. What do women have to say?* Wide Annual Conference.

WILLIAMS, Mariama (2007): *Financing Development, Democracy and Gender Equality*, ponencia presentada en la VIII Commonwealth Women's Affairs Ministers Meeting, mayo.

DOCUMENTOS DE INTERNET

CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Perú: www.congreso.gob.pe

DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA Y DESARROLLO. Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad, 18 pp., París, 2 de marzo de 2005. www.oecd.org/cad

DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA DE LAS NACIONES UNIDAS. La Cumbre Mundial de 2005. Reunión Plenaria de Alto Nivel. 4 pp., 14-16 de septiembre de 2005, www.un.org/spanish/summit2005/fac_sheet.html

MARTÍNEZ, Javier y SECO, Silke. El enfoque sectorial en el sector Salud-ESS. Una revisión de la experiencia internacional con los ESS (SWAPs) y de su posible aplicación en América Latina, 4 pp., 2002. http://dfidhealthrc.org/publications/Int_policy_aidfinancing/EI_Enfoque_Sect.

MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS. Proyecto: Sistema Integrado de Administración Financiera y control (SIAF-SAG). Resumen Ejecutivo, 11 pp., mayo 2005. www.siafsag.gob.gt

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA-SEGEPLAN. Perfil Ejecutivo Fondo de Población de las Naciones Unidas-(UNFPA), 7 pp., abril 2000. www.segeplan.gob.gt

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA-SEGEPLAN. Perfil Ejecutivo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 3 pp., abril del 2000. www.segeplan.gob.gt.

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA-SEGEPLAN. Perfil Ejecutivo Unión Europea (UE), 4 pp., noviembre 2005. www.segeplan.gob.gt.

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN-SEGEPLAN. Sistema de Me-

tas de Gobierno para funcionarios, septiembre 2006, www.segeplan.gob.gt.

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN-SEGEPLAN. Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP, 2 pp., www.segeplan.gob.gt.

VARGAS, Pazos. Diapositivas sobre Experiencias de Alineamiento y Armonización en Guatemala, 5 pp., 10 de octubre, 2006.

ANEXOS

I. PROPUESTA DE INDICADORES

En este anexo se ilustra a través del ejemplo de tres de los indicadores propuestos por la Declaración de París cómo éstos podrían ampliarse desde una perspectiva de género.

Indicador 1: Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas

Número de países con estrategias nacionales de desarrollo (incluso ERP) con prioridades estratégicas claras y vinculadas con un marco de gastos a medio plazo y que puedan ser reflejadas en los presupuestos anuales.

Un indicador complementario puede ser diseñado evaluando la calidad de la apropiación de los países en relación a la manera en que las mujeres y sus intereses hayan sido incorporados en el diseño de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y en el proceso de consulta. El indicador puede revisar:

- Si la END refleja global y/o sectorialmente los compromisos del gobierno en el contexto de los procesos internacionales de los ODM, CEDAW, PPB. Resolución 1.325.
- Si los proyectos, programas y las estrategias país implementadas por los donantes incluyen acciones orientadas a la igualdad de género.
- Participación del Mecanismo Nacional de la Mujer en el proceso de planificación.
- La participación de los actores de la sociedad civil, especialmente organizaciones de mujeres.
- Existencia de puntos focales de género en el diseño de los aspectos sectoriales, especialmente los relacionados con violencia de género, y el papel de expertas/os de género en el proceso.

Dicho indicador debería, asimismo, ser incorporado en la evaluación cualitativa del Indicador 1.

INDICADOR 1. *(Según la Encuesta de Evaluación de la OCDE-CAD/2006)*

Escala	Categoría de la Declaración de París: Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas.	Categorías complementarias: Calidad de la apropiación de los países en relación a la manera en que las mujeres y sus intereses hayan sido incorporados en el diseño de la Estrategia Nacional de Desarrollo y en el proceso de consulta.
A	La Estrategia Nacional de Desarrollo alcanza sustancialmente una buena práctica.	La END refleja plenamente los Planes y estrategias de igualdad de género y están vinculados a un marco de gastos a medio plazo y reflejados en el presupuesto anual.
B	La END es ampliamente desarrollada para el logro de una buena práctica.	La END contiene un capítulo de género bien desarrollado, vinculado a un marco de gastos a medio plazo.
C	La ENS refleja que se han realizado acciones encaminadas a una buena práctica.	La END refleja acciones ligadas a los planes nacionales y estrategias de igualdad de género vinculadas a un marco de gastos a medio plazo.
D	La END incorpora algunos elementos de buena práctica.	La END contiene elementos de igualdad de género y derechos de las mujeres.
E	La END refleja pequeñas acciones hacia el logro de una buena práctica.	La END refleja escasamente o no contiene acciones para la incorporación de las preocupaciones en torno a la igualdad de género.

**Indicador 2:
Sistemas Nacionales fiables**

Número de países socios, cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento: a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.

El indicador 2a) evalúa la calidad del Sistema Público de Gestión Financiera de un país indicando si los sistemas tienen presupuestos amplios y creíbles ligados a las prioridades políticas; sistemas de gestión financiera efectivos para ingresos y gastos presupuestarios; informes fiscales precisos y en tiempo; y asignacio-

nes claras y equilibradas de ingresos y gastos para cada nivel de gobierno. Dicha evaluación se basa en un componente del denominado CPIA del Banco Mundial, y en concreto, del indicador 13 que mide la calidad del presupuesto y del sistema de gestión financiera de un país.

Para elaborar una categoría complementaria del indicador 2a) cada componente debe tener su equivalente de género, pero en concreto debe reflejar si los sistemas de gestión financiera abordan los principios y los métodos de los presupuestos de género ¹:

— Valorando si los presupuestos han sido formulados en consulta con los Mecanismos Nacionales de la Mujer y las organizaciones de mujeres.

INDICADOR 2a). *¿Cuán solventes son los sistemas de gestión financiera de los países? (Según la Encuesta 2006 OCDE-CAD/BM)*

Puntuación	Categorías de la DP: ¿Cuán solventes son los sistemas de gestión financiera de los países?	Categorías complementarias: Si los sistemas de gestión financiera abordan los principios y los métodos de los presupuestos de género.
1	Muy débil.	No aborda las categorías satisfactoriamente.
2	Débil.	Pocas categorías con escasa satisfacción.
3	Moderadamente débil.	Algunas categorías con escasa satisfacción.
4	Moderadamente fuerte.	Pocas categorías con satisfacción.
5	Fuerte.	Algunas categorías con satisfacción.
6	Muy fuerte.	Todas las categorías con satisfacción.

¹ La fase de preparación de los presupuestos incluye una valoración de políticas desde una perspectiva de género ligada al presupuesto. El análisis de género está incluido en los modelos macroeconómicos usados para el crecimiento económico y las simulaciones y proyecciones presupuestarias. Existen ejercicios de costeo para estimar aproximadamente los recursos a ser gastados para las intervenciones. La fase de seguimiento y evaluación incluye un análisis de incidencia del beneficio del gasto público desagregado por género; una evaluación de beneficiarios desagregada por sexo de la disponibilidad de servicios públicos y prioridades presupuestarias, encuestas de definición del gasto público desagregadas por sexo; análisis de incidencia de ingresos desagregado por sexo y análisis del impacto del presupuesto sobre el uso del tiempo desagregado por sexo.

- Valorando si los SGF están ligados a las prioridades de las políticas y en concreto con las prioridades de igualdad de género, y si los gastos actuales sobre igualdad de género se desvían de lo presupuestado en más de un 30% o en amplias categorías.
 - Si hay disponibilidad razonable de información precisa que permita reflejarla en programas y niveles funcionales para poder identificar tendencias presupuestarias en relación a la igualdad de género. Y si los mecanismos establecidos aseguran una mejora continua de las herramientas y métodos para planificación y presupuestación de género.
 - Si los SGF aseguran a través de sus mecanismos que se puede dar seguimiento a los gastos relativos a la igualdad de género.
 - Si los Informes fiscales permiten una línea de gasto para la igualdad de género y están accesibles al público.
 - Si la asignación de gastos e ingresos por nivel gubernamental se realiza de manera que las unidades de género en cada nivel tengan acceso a esos recursos.
- Si las proyecciones de gasto multianual reflejan costos explícitos de las implicaciones de nuevas iniciativas de políticas en materia de igualdad de género.

**Indicador 11:
Marcos orientados a resultados**

Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos en torno a: a) las estrategias de desarrollo nacionales y b) los programas sectoriales.

Este indicador mide cuánto ha avanzado el compromiso del país en establecer Marcos de Desempeño. Los criterios considerados son:

- a) La calidad de la información de desarrollo.
- b) El acceso de los grupos de interés a la información de desarrollo.
- c) Seguimiento y evaluación coordinada a nivel del país.

INDICADOR 11. *¿Tienen los países Marcos de Evaluación de Desempeño para medir los progresos? (Según la Encuesta 2006 OCDE-CAD/BM)*

Escala	Categoría según la DP: ¿Tienen los países Marcos de Evaluación de Desempeño para medir los progresos?	Categorías complementarias: Una buena práctica de género debería reflejar la completa disponibilidad de indicadores de género.
A	El MED logra sustancialmente una buena práctica.	Sistema de datos desagregados por sexo e indicadores de género en marcha, accesible y utilizado en los procesos de seguimiento y evaluación.
B	El MED está ampliamente desarrollado para el logro de una buena práctica.	Sistema desarrollado ampliamente para lograr una buena práctica desde el punto de vista de género.
C	El MED refleja acciones puestas en marcha hacia el logro de una buena práctica.	Refleja acciones para el logro de una buena práctica de género.
D	El MED incorpora algunos elementos de una buena práctica.	Refleja algunos elementos de una buena práctica de género.
E	El MED refleja pequeñas acciones hacia el logro de una buena práctica.	Refleja pequeñas acciones orientadas a una buena práctica de género.

Por lo tanto la evaluación refleja tanto los avances en la recolección de la información adecuada sobre productos, resultados e impactos de desarrollo como diversos aspectos de cómo la información es usada y diseminada entre los grupos de interés y retroalimentada en las políticas.

La elaboración de una categoría complementaria desde el punto de vista de una buena práctica de género debería reflejar la completa disponibilidad de indicadores de género,

— que reflejen los objetivos internacionales de igualdad de género,

— que reflejen y respondan a las necesidades de las mujeres,
— derivados de la consulta a las mismas,
— accesibles a diversos grupos de interés, incluyendo las redes y organizaciones de mujeres,
— y utilizados en el seguimiento y la evaluación.

Asimismo, debería reflejar la existencia de un sistema de información de coordinación de desarrollo gubernamental que incluya información desagregada por sexo e indicadores de género.

II. DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO

Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad

I. EXPOSICIÓN DE LOS OBJETIVOS

1. Nosotros, Ministros de países desarrollados y en desarrollo, responsables de fomentar el desarrollo, y nosotros, Directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, reunidos en París el 2 de marzo de 2005, estamos resueltos a emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar las formas en las que suministramos y gestionamos la ayuda, mirando hacia el futuro la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) más adelante en el año. Como en Monterrey, reconocemos que si es necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr estos objetivos, también es preciso aumentar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo. Esto será tanto más importante si las existentes y nuevas iniciativas bilaterales y multilaterales conducen a ampliar todavía más la ayuda.

2. En este segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, proseguimos la Declaración adoptada durante el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma (febrero de 2003) y los principios fundamentales avanzados durante la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo (febrero de 2004), porque creemos que incrementarán el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM.

Aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo

3. Reafirmamos los compromisos realizados en Roma de armonizar y alinear el suministro

de la ayuda al desarrollo. Nos anima el que muchos donantes y países socios están haciendo de la eficacia de la ayuda al desarrollo una prioridad de primer orden, y reafirmamos nuestro compromiso de acelerar el progreso en su aplicación, especialmente en las áreas siguientes:

- i. Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ej.: planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño).
- ii. Aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades.
- iii. Intensificar la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.
- iv. Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes, para alcanzar el máximo rendimiento posible.
- v. Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios.
- vi. Definir medidas y estándares de desempeño y responsabilidad para los sistemas de los países socios en gestión de finanzas públicas, aprovisionamiento, salvaguardias fiduciarias y evaluación medioambiental, aplicándolos de manera rápida y extensa, de acuerdo con las buenas prácticas ampliamente aceptadas.

4. Nos comprometemos a emprender las acciones concretas y efectivas para tratar los planteamientos remanentes, entre los que figuran:

- i. Debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados.
- ii. Falta de compromisos que sean más previsible y multianuales sobre los flujos de ayuda suministrados a los países socios.
- iii. Delegación de autoridad insuficiente a los actores de campo de los donantes y falta de incentivos para colaboraciones de desarrollo eficaz entre donantes y países socios.
- iv. Integración insuficiente de programas e iniciativas globales en la agenda ampliada de desarrollo de los países socios, incluso en áreas críticas como VIH/sida.
- v. Corrupción y falta de transparencia que socavan el apoyo público, imposibilitan la movilización y asignación eficaz de recursos, y desvían los recursos destinados a actividades vitales para erradicar la pobreza y para un desarrollo económico sostenible. Donde existe, la corrupción impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios.

5. Reconocemos que es realizable y necesario aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, pasando por todas las formas de la ayuda. En el momento de determinar las formas más eficaces para suministrar la ayuda, nos guiaremos por las estrategias y prioridades de desarrollo establecidas por los países socios. Individual y colectivamente, elegiremos y diseñaremos las formas adecuadas y complementarias tendientes a potenciar lo más posible su eficacia combinada.

6. De acuerdo con la Declaración, intensificaremos nuestros esfuerzos para proporcionar y utilizar la ayuda al desarrollo, incluso los flujos crecientes prometidos en Monterrey, con vistas a racionalizar la fragmentación de las actividades de donantes a escala nacional y sectorial, que en demasiados casos es excesivo.

Adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países

7. También es necesario aumentar la eficacia de la ayuda para situaciones desafiantes y complejas, como el maremoto que arrasó a los países costeros del Océano Índico el 26 de diciembre de 2004. En tales situaciones, es crucial armonizar la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en el marco de las agendas de crecimiento y reducción de la pobreza de los países socios. En los estados frágiles, al tiempo que apoyamos la construcción del Estado y el suministro de servicios básicos, nos aseguraremos que los principios de armonización, alineación y gestión orientada a los resultados están adaptados a entornos de gobiernos y capacidades débiles. De manera general, estamos decididos a prestar especial atención a estas situaciones complejas en nuestra labor para aumentar la eficacia de la ayuda.

Especificar indicadores, calendarios y metas

8. Reconocemos que las reformas sugeridas por esta Declaración requerirán un apoyo político continuado de alto nivel, peso paritario y acciones coordinadas a escalas globales, regionales y nacionales. Nos comprometemos a acelerar el ritmo del cambio poniendo en práctica los Objetivos de Cooperación presentados en la Sección II, en un espíritu de mutua responsabilidad, y a medir el progreso de acuerdo con 12 indicadores específicos que hemos adoptado hoy y que figuran en la Sección III de esta Declaración.

9. Para estimular aún más el progreso, fijaremos estas metas hasta el año 2010. Estas metas que involucrarán tanto a los países socios como a los donantes, están diseñados para seguir y favorecer los avances a nivel global entre los países y las agencias que se han consensuado en esta Declaración. No apuntan a perju-

dicar o sustituir a ninguna de las metas que puedan desear establecer individualmente los países socios. Hemos decidido hoy fijar cinco metas preliminares según indicadores que figuran en la Sección III. Estamos de acuerdo para valorar estas cinco metas y para adoptar metas que correspondan a los últimos indicadores como se indica en la Sección III, antes de la Cumbre de la AGNU en septiembre de 2005, pidiendo a la cooperación de donantes y socios acogidos en el CAD que se preparen a ello urgentemente. Mientras tanto, son bienvenidas las iniciativas de países socios y donantes para establecer sus propias metas para mejorar la eficacia de la ayuda dentro del marco de los compromisos de cooperación e indicadores adoptados. Por ejemplo, ciertos países socios ya han presentado planes de acción, y un amplio número de donantes ya ha anunciado nuevos importantes compromisos. Invitamos a todos los participantes que deseen proporcionar información sobre tales iniciativas que las sometan hasta el 4 de abril de 2005 para su correspondiente publicación.

Supervisar y evaluar la implementación

10. Dado que es difícil demostrar los progresos reales a escala de los países, bajo el liderazgo de los países socios evaluaremos periódicamente nuestros progresos mutuos a escala nacional, tanto cualitativos como cuantitativos, en la puesta en práctica de los compromisos adoptados en concepto de eficacia de la ayuda al desarrollo. Al efecto, utilizaremos los mecanismos pertinentes a escala de los países.

11. A escala internacional, hacemos un llamamiento a la cooperación entre donantes y países socios que pertenecen al CAD para una participación ampliada para finales de 2005, con vistas a proponer acuerdos de supervisión a medio plazo de los compromisos de esta Declaración. Entretanto, solicitamos de la asociación

para coordinar la supervisión internacional de los Indicadores de Progreso incluidos en la Sección III, proporcionar las directrices apropiadas para establecer líneas base y permitir que se reúna la información coherente a través de un abanico de países, que se resumirá en un informe periódico. También utilizaremos mecanismos de revisión paritaria y evaluaciones regionales con el objetivo de respaldar el progreso de acuerdo con esta agenda. Además, examinaremos los procesos de supervisión y evaluación independientes a través de los países —que deberían aplicarse sin representar una carga adicional para los países socios— con vistas a lograr un entendimiento más completo de cómo un aumento de la eficacia de la ayuda al desarrollo contribuye al cumplimiento de los objetivos.

12. En coherencia con el enfoque de implementación, planeamos reunirnos de nuevo en 2008 en un país en desarrollo y realizar dos ciclos de supervisión antes de proceder a controlar el progreso efectuado en la aplicación de esta Declaración.

II. COMPROMISOS DE COOPERACIÓN

13. Desarrollos en un espíritu de mutua responsabilidad, estos Compromisos de Cooperación se basan en la enseñanza de las experiencias. Reconocemos que los compromisos tienen que ser interpretados a la luz de la situación específica de cada país socio.

APROPIACIÓN

Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo

14. Los **países socios** se comprometen a:
- Ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo

nacional por medio de amplios procesos consultivos.

- Traducir estas estrategias de desarrollo nacional en programas operativos, priorizados y orientados a los resultados tal como están expuestos en los marcos de gastos a medio plazo y los presupuestos anuales (**Indicador 1**).
- Dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado.

15. **Los donantes** se comprometen a:

- Respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad a ejercerlo.

ALINEACIÓN

Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios

Los donantes se alinean con las estrategias de los socios

16. **Los donantes** se comprometen a:

- Basar su apoyo global —estrategias nacionales, diálogos de política y programas de cooperación para el desarrollo— en las estrategias de desarrollo nacional de los socios y revisiones periódicas del progreso constatado en la puesta en práctica de estas estrategias (**Indicador 3**).
- Diseñar las condiciones, cuando sea posible, para la estrategia de desarrollo nacional de un país socio o para su revisión anual de progreso constatado en la puesta en práctica de esta estrategia. Se incluirían otras condiciones únicamente si existe una sólida justificación para ello y se deberían efectuar de manera transparente y consultando estrechamente con otros donantes e interesados.

- Vincular el financiamiento con un marco único de condiciones y/o una serie de indicadores derivados de la estrategia nacional de desarrollo. Esto no significa que todos los donantes tengan condiciones idénticas, sino que cada condición de los donantes debería proceder de un marco coordinado común destinado a alcanzar resultados duraderos.

Los donantes utilizan los sistemas reforzados de los países

17. El hecho de utilizar las propias instituciones y los sistemas nacionales, donde haya bastante garantía de que se utilizará la ayuda en los objetivos aprobados, aumenta la eficacia de la ayuda reforzando la capacidad sostenible del país socio para desarrollar, aplicar y responder de sus políticas ante sus ciudadanos y su parlamento. Los sistemas y procedimientos nacionales incluyen por lo general pero no únicamente disposiciones y procedimientos nacionales para gestión de finanzas públicas, contabilidad, auditorías, aprovisionamiento, marcos de resultados y supervisión.

18. Los análisis de diagnósticos son una fuente importante y creciente de información para gobiernos y donantes sobre el estado de los sistemas nacionales en los países socios. Países socios y donantes tienen un interés compartido en ser capaces de supervisar en el tiempo el progreso del mejoramiento de los sistemas nacionales. Están asistidos por marcos de evaluación del desempeño, y un abanico combinado de medidas para reformar, que avanzan a partir de la información propuesta por los análisis de diagnóstico y el trabajo analítico relacionado.

19. **Los países socios y donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Trabajar conjuntamente para establecer marcos comúnmente convenidos que aporten

evaluaciones fiables del desempeño, transparencia y responsabilidad de los sistemas nacionales (**Indicador 2**).

- Integrar análisis de diagnóstico y marcos de evaluación del desempeño dentro de las estrategias lideradas por los países para el desarrollo de capacidad.

20. Los **países socios** se comprometen a:

- Ejecutar análisis de diagnóstico que aporten evaluaciones fiables de los sistemas y procedimientos del país.
- Sobre la base de cada uno de los análisis de diagnóstico, emprender las reformas necesarias para asegurar que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para gestión de la ayuda y otros recursos de desarrollo son efectivos, responsables y transparentes.
- Emprender reformas, como la reforma de la gestión pública, que podrían ser necesarias para lanzar y alimentar procesos de desarrollo de la capacidad sostenibles.

21. Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar los sistemas y procedimientos nacionales de la manera más extensa posible. Cuando no sea viable el uso de sistemas nacionales, establecer salvaguardias y medidas adicionales con vistas a reforzar en vez de socavar los sistemas y procedimientos de los países (**Indicador 5**).
- Evitar, de la manera más amplia posible, la creación de estructuras que se encarguen de la administración cotidiana y de la puesta en práctica de los proyectos y programas financiados por la ayuda (**Indicador 6**).
- Adoptar marcos de evaluación del desempeño armonizados para los sistemas nacionales, con el objetivo de evitar que se presenten países socios con un número excesivo de objetivos potencialmente conflictivos.

Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de donantes

22. La capacidad para planificar, administrar, implementar y justificar los resultados de las políticas y programas son puntos críticos para alcanzar los objetivos de desarrollo partiendo de análisis y diálogo y pasando por implementación, supervisión y evaluación. El desarrollo de capacidad es la responsabilidad de los países socios, desempeñando los donantes un papel de respaldo. Necesita no únicamente basarse en análisis técnicos sólidos, sino también abarcar el entorno social, político y económico más amplio, incluyendo la necesidad de reforzar los recursos humanos.

23. Los **países socios** se comprometen a:

- Integrar objetivos específicos de desarrollo de las capacidades en las estrategias de desarrollo nacionales y proseguir su puesta en práctica a través de estrategias de desarrollo de la capacidad dirigidas por los países, donde sea necesario.

24. Los **donantes** se comprometen a:

- Alinear su apoyo financiero y analítico con los objetivos y estrategias de desarrollo de la capacidad de los socios, utilizar de manera eficaz las capacidades existentes, y armonizar el apoyo al desarrollo de capacidad de manera pertinente (**Indicador 4**).

Reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas

25. Los **países socios** se comprometen a:

- Intensificar los esfuerzos para movilizar los recursos nacionales reforzando la viabilidad fiscal y creando un entorno que permita inversiones públicas y privadas.

- Proporcionar informes transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto.
- Dirigir el proceso de reformas de la gestión de finanzas públicas.

26. Los **donantes** se comprometen a:

- Proporcionar compromisos indicativos fiables relativos a la ayuda dentro de un marco multianual y desembolsar ayuda de manera predecible y en tiempo oportuno de acuerdo con los programas adoptados (**Indicador 7**).
- Confiar de la manera más amplia posible en los mecanismos transparentes de contabilidad y presupuesto del Gobierno socio (**Indicador 5**).

27. **Los países socios** y los **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Implementar análisis de diagnósticos y marcos de evaluación del desempeño en la gestión de finanzas públicas que sean armonizados.

Reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento

28. **Los países socios** y **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Utilizar normas y procesos mutuamente acordados para realizar diagnósticos, diseñar reformas sostenibles y supervisar implementaciones.
- Empeñar bastantes recursos para respaldar y sostener reformas de aprovisionamiento y desarrollo de la capacidad a medio y largo plazo.
- Compartir reacciones a escala nacional respecto a los enfoques recomendados para poder mejorarlos con el tiempo.

29. Los **países socios** se comprometen a tomar la dirección de los procesos de reforma del aprovisionamiento y a ponerlos en práctica.

30. Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar progresivamente los sistemas nacionales para aprovisionamiento cuando el país haya implementado modelos y procesos mutuamente adoptados (**Indicador 5**).
- Adoptar enfoques armonizados cuando los sistemas nacionales no cumplan con los niveles de desempeño mutuamente adoptados o cuando los donantes no los utilicen.

Ayuda desligada: obtener más valor para el dinero

31. Desligar la ayuda aumenta generalmente la eficacia de la misma reduciendo los costes de transacción para los países socios y mejorando la apropiación y la alineación de los países. Los **donantes del CAD** mantendrán sus esfuerzos para llevar a cabo progresos en concepto de ayuda desligada, como se fomenta en las Recomendaciones CAD 2001 sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo Desligada para los Países Menos Adelantados (**Indicador 8**).

ARMONIZACIÓN

Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces

Los donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos

32. Los **donantes** se comprometen a:

- Poner en práctica los planes de acción de donantes que han desarrollado como parte de lo que se había decidido en el Foro de Alto Nivel de Roma.
- Aplicar, donde sea posible, disposiciones comunes a escala nacional para planificar, financiar (por ej. disposiciones de financiamiento conjuntas), desembolsar, supervisar, evaluar e informar al gobierno sobre las actividades de los donantes y los flujos de ayu-

da. El uso incrementado de modalidades de ayuda basada en programas puede contribuir a este esfuerzo (**Indicador 9**).

- Trabajar juntos para reducir el número de misiones de campo y de análisis de diagnósticos duplicados y separados (**Indicador 10**) promoviendo el adiestramiento conjunto para compartir las lecciones aprendidas y construir una comunidad de prácticas.

Complementariedad: una división del trabajo más eficaz

33. La fragmentación excesiva de la ayuda a escala global, nacional o sectorial disminuye la eficacia de la ayuda. Un enfoque pragmático de la división del trabajo y de la distribución de la carga aumenta la complementariedad reduciendo los costes de transacción.

34. Los **países socios** se comprometen a:

- Proporcionar panoramas claros de las ventajas comparativas de los donantes y cómo conseguir la complementariedad a escala nacional o sectorial.

35. Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar plenamente sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando la autoridad, cuando sea apropiado, para dirigir a los donantes en la ejecución de los programas, actividades y labores.
- Trabajar juntos para armonizar los procedimientos separados.

Incentivos para conductas orientadas a cooperación

36. Los **donantes y países socios** se comprometen conjuntamente a:

- Reformar los procedimientos y reforzar los incentivos —incluyendo incentivos para con-

tratación, valoración y adiestramiento, para que directivos y personal trabajen apuntando a armonización, alineación y resultados.

Suministrar una ayuda eficaz a los estados frágiles

37. La visión a largo plazo del compromiso internacional hacia estados frágiles es conseguir estados y otras instituciones que sean legítimos, eficaces y resistentes. Si los principios directores de la eficacia de la ayuda se aplican igualmente a los estados frágiles, necesitan ser adaptados a entornos en los que apropiación y capacidad son débiles, y a necesidades inmediatas de suministro de servicios básicos.

38. Los **países socios** se comprometen a:

- Realizar progresos para crear instituciones y establecer estructuras de gobernación que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y buena gobernabilidad.
- Lanzar el diálogo con donantes con el fin de desarrollar herramientas de planificación simples tales como matriz de resultados de transición donde las estrategias de desarrollo aún no existen.
- Fomentar la participación ampliada de un abanico de actores para establecer prioridades.

39. Los **donantes** se comprometen a:

- Armonizar sus actividades. La armonización es más crucial cuando no exista un fuerte liderazgo del gobierno. Debería apuntar a realizar análisis aguas arriba, evaluaciones conjuntas, estrategias conjuntas, coordinando el compromiso político e iniciativas prácticas como la creación de oficinas de donantes conjuntas.

- Alinear de la manera más extensa posible con estrategias centrales llevadas por los gobiernos, o si no fuera posible, los donantes deberían utilizar al máximo los sistemas del país, regionales, sectoriales o no gubernamentales.
- Evitar actividades que socavan la construcción de las instituciones nacionales como procesos que pasen por encima del presupuesto nacional o instaurando sueldos altos para el personal local.
- Utilizar una mezcla apropiada de instrumentos de la ayuda, incluyendo el apoyo a financiamientos recurrentes, en particular para los países en transiciones prometedoras pero de alto riesgo.

Promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales

40. Los donantes han realizado considerables progresos en la armonización en torno a evaluación de impacto ambiental (EIA), incluyendo soluciones de salud y sociales relevantes en concepto de proyectos. Este progreso necesita ser profundizado, inclusive con el propósito de tratar de los impactos relacionados con cuestiones de importancia global como desertización, cambio del clima y pérdida de la biodiversidad.

41. Los **donantes** y **países socios** se comprometen conjuntamente a:

- Reforzar la aplicación de las EIA y ahondar procedimientos comunes para los proyectos, incluyendo consultas con los interesados; desarrollar y aplicar enfoques comunes de la «evaluación medioambiental estratégica» a escala sectorial y nacional.
- Seguir desarrollando la capacidad técnica y las políticas especializadas necesarias para el análisis medioambiental y para la aplicación de la legislación.

42. También serán necesarios esfuerzos de armonización similares para otros planteamientos transversales, como la igualdad de gé-

neros y otras problemáticas incluyendo los que estén financiados por fondos dedicados.

GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS **Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados**

43. La gestión orientada a los resultados significa gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión.

44. Los **países socios** se comprometen a:

- Reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales.
- Procurar establecer marcos de reporting y de supervisión orientados a resultados que supervisen el progreso de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales y que estos marcos sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos son disponibles sin costes excesivos (**Indicador 11**).

45. Los **donantes** se comprometen a:

- Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las estrategias de desarrollo nacionales de los países socios.
- Trabajar con los países socios para apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación del desempeño orientados a los resultados de los países socios.
- Armonizar sus requerimientos del concepto de supervisión y realización de informes con los países socios, ponerse de acuerdo en formatos comunes para informes periódicos, de la manera más extensa posible, hasta que puedan confiar más ampliamente en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios.

46. **Los países socios** y los **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Trabajar juntos en enfoques participativos para reforzar las capacidades de los países para desarrollar una gestión basada en los resultados y la necesidad de la misma.

MUTUA RESPONSABILIDAD

Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo

47. Una de las mayores prioridades para países socios y donantes es ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo. También es una manera de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo.

48. **Los países socios** se comprometen conjuntamente a:

- Reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos.

- Fomentar enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.

49. Los **donantes** se comprometen a:

- Proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.

50. **Países socios** y **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales y cada vez más objetivos, los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los Compromisos de Cooperación (**Indicador 12**).

III. INDICADORES DE PROGRESO

Metas acordadas en relación con los 12 Indicadores de Progreso VERSIÓN DEFINITIVA (2 de mayo de 2006)

Indicadores	Metas para 2010
1 Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas	Como mínimo, el 75% de los países socios tendrán estrategias de desarrollo operativas.
2a Sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM) fiables	La mitad de los países socios avanzarán, como mínimo, un nivel (a saber, 0,5 puntos) en la escala de desempeño de la gestión de las finanzas públicas (PFM)/ CPIA (Evaluación Institucional y Política del País).
2b Sistemas de aprovisionamiento fiables	Un tercio de los países socios avanzará, como mínimo, un nivel (es decir, del D al C, del C al B o del B al A) en la escala de cuatro puntos utilizada para valorar el desempeño con respecto a este indicador.
3 Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales	Reducir a la mitad el déficit: reducir a la mitad el porcentaje de flujos de ayuda para el sector estatal que no se reflejan en el(los) presupuesto(s) estatal(es) (reflejándose, como mínimo, un 85% en el presupuesto).

sigue →

Indicadores	Metas para 2010	
4 Reforzar las capacidades con apoyo coordinado	El 50% de los flujos de cooperación técnica se aplicará vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional.	
5a Uso de sistemas de gestión de las finanzas públicas del país	Para países socios con una puntuación de 5 o más en la escala de desempeño de PFM/CPIA (véase el Indicador 2a).	Todos los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países; y Reducción de la diferencia en dos tercios: Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no usa los sistemas de PFM de los países socios.
	Para países socios con una puntuación de 3,5 y 4,5 en la escala de desempeño de PFM/CPIA (véase el Indicador 2a).	El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países socios; y Reducción de la diferencia en un tercio: Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no usa los sistemas de PFM de los países socios.
5b Uso de los sistemas de aprovisionamiento del país	Para países socios con una puntuación A en la escala de desempeño de Aprovisionamiento (véase el Indicador 2a).	Todos los donantes utilizarán los sistemas de aprovisionamiento de los países; y Reducción de la diferencia en dos tercios: Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no usa los sistemas de aprovisionamiento de los países socios.
	Para países socios con una puntuación B en la escala de desempeño de Aprovisionamiento (véase el Indicador 2b).	El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de aprovisionamiento de los países socios; y Reducción de la diferencia en un tercio: Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no usa los sistemas de aprovisionamiento de los países socios.
6 Evitar PIU paralelas	Reducir en dos tercios el número de unidades de ejecución de proyectos (PIU) paralelas.	
7 La ayuda es más predecible	Reducir a la mitad la diferencia: reducir a la mitad el porcentaje de ayuda no desembolsada dentro del ejercicio fiscal para el que se había adoptado.	
8 Ayuda desligada	Progresos continuos a lo largo del tiempo.	
9 Uso de disposiciones o procedimientos comunes	El 66% de los flujos de ayuda se suministrarán en el contexto de enfoques basados en programas.	
10a Misiones en el campo	El 40% de las misiones de campo de donantes será común.	
10b Trabajos analíticos sobre países	El 66% de los trabajos analíticos sobre países será común.	
11 Marcos orientados a los resultados	Reducir el déficit en un tercio: Reducir el porcentaje de países sin marcos de desempeño transparentes y supervisables en un tercio.	
12 Responsabilidad mutua	Todos los países socios habrán instaurado revisiones de evaluación mutua.	

NOTA: Este acuerdo está sujeto a las reservas de un donante sobre (a) la metodología de evaluación de la calidad de los sistemas de aprovisionamiento gestionados en el ámbito local (relacionada con las metas 2b y 5b) y (b) la calidad aceptable de los programas de reforma de la gestión de las finanzas públicas (relativa a la meta 5a.ii). Se encuentran en curso otros debates para tratar esos aspectos. Las metas, incluida dicha reserva, han sido notificadas a los Presidentes de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la 59ª Asamblea General de Naciones Unidas en una carta con fecha 9 de septiembre de 2005 por parte del señor Richard Manning, Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE.

ANEXO A: NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE LOS INDICADORES

Los Objetivos de Cooperación proporcionan un marco que permite que sean operativas las responsabilidades y compromisos recogidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Este marco se apoya de manera selectiva en los Compromisos de Cooperación presentados en la Sección II de esta Declaración.

Propósito.— Los Objetivos de Cooperación facilitan un marco que permite que sean operativas las responsabilidades y compromisos recogidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Miden principalmente la **conducta colectiva a escala nacional**.

Escala Nacional contra Escala Global.— El marco anterior de indicadores está destinado a **una medición a escala nacional** en colaboración estrecha entre países socios y donantes. Los valores de los indicadores a escala nacional podrán entonces elevarse estadísticamente a **escala regional o global**. La agregación global se efectuará para los países del panel mencionado anteriormente, a efectos meramente de equiparación estadística, y de manera más amplia, para todos los países socios para los que están disponibles datos relevantes.

Desempeño de donantes/países socios.— Los indicadores de progreso también proporcionarán una **referencia con la que las agencias de los donantes individuales podrán medir su desempeño** a escala nacional, regional o global. En el momento de medir el desempeño de donantes individuales, habrá que aplicar los indicadores con flexibilidad, teniendo en cuenta que los donantes tienen requisitos institucionales distintos.

Metas.— Las metas se fijan a escala global. Los progresos hacia estos objetivos han de me-

dirse elevando estadísticamente los indicadores medidos a escala nacional. Además de las metas globales, países socios y donantes podrían adoptar metas a escala nacional en un país determinado.

Línea base.— Se establecerá una línea base para 2005 en un panel de países autoseleccionados. El Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo está invitado a establecer este panel de países.

Definiciones y criterios.— El Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo está invitado a proporcionar directrices específicas, campos de aplicación, criterios y metodologías específicos para asegurar que se podrán aprovechar los resultados por todos los países y a lo largo del tiempo.

Nota sobre el Indicador 9.— Los enfoques basados en programas están definidos en el volumen 2 de la Armonización de las Prácticas de los Donantes para asegurar una ayuda eficaz (OCDE 2005) en el punto 3.1, como un modo de comprometerse en una cooperación de desarrollo basada en los principios de apoyo coordinado a un programa apropiado localmente para el desarrollo, tal como una estrategia de desarrollo nacional, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Los enfoques basados en programas comparten las siguientes características: a) liderazgo por el país huésped o la organización; b) un solo marco global presupuestario y programático; c) un proceso formalizado para la coordinación y la armonización de los procedimientos de los donantes reporting, presupuestos, gestión financiera y aprovisionamiento; d) esfuerzos para incrementar el uso de sistemas locales para diseño y aplicación, gestión financiera, supervisión y evaluación de programas. Para la finalidad del indicador 9, se medirá el desempeño por separado a través de las modalidades de ayuda que contribuyen a enfoques basados en programas.

ANEXO B: LISTA DE PAÍSES Y ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

Países participantes

África del Sur, Albania, Alemania, Arabia Saudita, Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Benin, Bolivia, Botswana [Brasil]*. Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Canadá, China, Comisión Europea, Corea, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, Etiopía, Federación Rusa, Filipinas, Finlandia, Fiyi, Francia, Gambia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Honduras, Indonesia, Irlanda, Islandia, Islas Salomón, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kenya, Kuwait, Luxemburgo, Madagascar, Malasia, Malawi, Malí, Marruecos, Mauritania, México, Mongolia, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Níger, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Papúa-Nueva Guinea, Polonia, Portugal, Reino Unido, RD. de Congo, República Checa, República Dominicana, República Eslovaca, Kirguiz tan, RPL de Laos, Ruanda, Rumania, Senegal, Serbia y Montenegro, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Tailandia, Tanzania, Tayikistán, Timor-Leste, Túnez, Turquía, Uganda, Vanuatu, Vietnam, Yemen, Zambia.

Organizaciones participantes

Banco Africano de Desarrollo
Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África
Banco Asiático de Desarrollo
Secretaría de la Mancomunidad
Consultative Group to Assist the Poorest (Grupo consultivo de ayuda a los más pobres)
Banco Desarrollo del Consejo Europeo (CEB)
Comisión Económica para África (CEA)
Educación para Todos —Iniciativa acelerada
Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
Banco Europeo de Inversiones

Fondo Global de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria
G24
Banco Interamericano de Desarrollo
Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)
Fondo Monetario Internacional
Organización Internacional de la Francofonía
Banco Islámico de Desarrollo
Campaña del Milenio
Nueva Colaboración Estratégica para África
Fondo Nórdico de Desarrollo
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECO)
OPEC Fondo para el Desarrollo Internacional
Pacific Islands Forum Secretariat (Secretaría del Foro de las Islas Pacíficas)
Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD)
Banco Mundial

Organizaciones de la sociedad civil

Africa Humanitarian Action
AFRODAD
Bill and Melinda Gates Foundations
Canadian Council for International Cooperation (CCIC)
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)
Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE)
Comisión Económica (Nicaragua)
ENDA Tiers Monde
EURODAD
International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)
Japan NGO Centre for International Cooperation (JANIC)
Reality of Aid Network
Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)
UK Aid Net

* Para ser confirmado en abril 2005.

III. PERSONAS E INSTITUCIONES ENTREVISTADAS O QUE CONTESTARON UN CUESTIONARIO

GUATEMALA

Nombre	Institución	Cargo
Marlen Reinoso Julio Torres Leila Villatoro Tatiana Lucero	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	Directora Cooperación Subdirector de Cooperación Subdirectora Política Multilateral con Naciones Unidas Técnica Derechos Humanos
Ana Cecilia Palomo González	MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS	Asesora del Despacho
Sonia Escobedo	SECRETARÍA PRESIDENCIAL DE LA MUJER	Subsecretaría Presidencial de la Mujer
Ana Eugenia Cintrón de Méndez	SEGEPLAN	Subsecretaria de Cooperación
Alba Estela Maldonado	COMISIÓN DE LA MUJER DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	Secretaría Comisión de la Mujer
Berdiana García	COMISIÓN EUROPEA	Oficial de Género y Armonización
Nelly Herrera	PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD	Oficial de Monitoreo y Armonización
Madine Gazmán	Grupo Interagencial de Género-NU	Coordinadora Grupo Interagencial Género
Ana Aguilar	FONGI	Miembro
Francisco Sancho	AECI	Director de la OTC
Gretel Guerra	AECI	Responsable de Género
Bjorn Hommberg	COOPERACIÓN SUECA	Consejero Jefe Adjunto
Austad Havard	EMBAJADA NORUEGA	Ministro Consejero Preside Grupo de Diálogo
Comité Beijing Guatemala Red de mujeres por la Contracción de la Paz Colectiva para la Defensa de los Derechos de las Mujeres CODEFEM Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas Asociación de Mujeres de Ciencias Económicas Organización Mujeres Tierra Viva Colectivo Nuestra Voz Asociación ProMujer Villanueva Instituto Internacional de Estudios de la Mujer INTERDEM	AGENDA POLÍTICA MUJERES EN LA DIVERSIDAD	Comité Beijing

PERÚ

Nombre	Institución	Cargo
Luis Puentes	AECI	Responsable Área de Gobernabilidad
Patricia Ramos	AECI	Responsable Área de Género
Agustín Haya de la Torre	APCI	Director
Erica Marcos	UNIFEM	Punto Focal para Perú
Enrique Román	SNU	Jefe de Oficina del Coordinador Residente
Jorge Valiente	SNU	Analista de Coordinación
Mercedes Barnechea	UNFPA	Oficial Nacional de Programas
Víctor Lora	MIMDES	Jefe del Gabinete de Asesores
Martín Beaumont	OXFAM-GB	Gerente para Perú
Guido Lombardi	CONGRESO NACIONAL	Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio
Ami Dannon	CONGRESO NACIONAL	Asesora de la Comisión Especial de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio
Jennie Dador	Movimiento Manuela Ramos	Investigadora Programa de Participación Política de la Mujer
Gaby Cevalco	Centro Flora Tristán	Miembro del Directorio



FUNDACIÓN CAROLINA

PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

ACTIVIDADES

Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

Libros

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

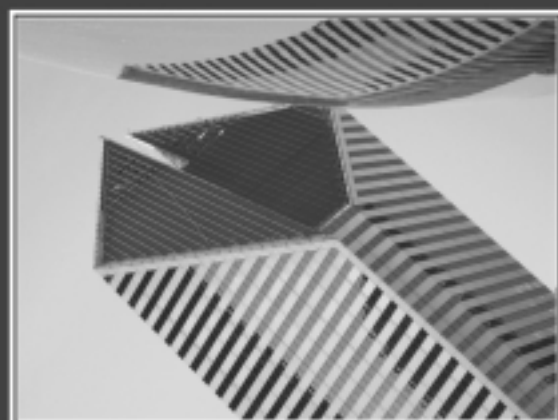
Carlos Mataix, Eduardo Sánchez,
M^a Ángeles Huerta y Julio Lumbreras



Cooperación para el desarrollo y alianzas público-privadas

Experiencias internacionales y
recomendaciones para el caso español

Ramón Jáuregui (coord.)



América Latina, España y la RSE: Contexto, perspectivas y propuestas

Esther Palacio Blasco



Cooperación delegada: algunas experiencias prácticas

Barómetro 2007



América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española

Juan Pita, Elisabet Jané
y Rocío Táborá



Mecanismos para mejorar la efectividad
de la ayuda española para el desarrollo
en El Salvador, Honduras y Nicaragua

Alfredo Macías Vázquez



La deuda externa en
el mundo en desarrollo:
sostenibilidad, alivio y reestructuración