



Capacidad de acción emergente en tiempos de COVID-19

Principales conclusiones para donantes,
ONG internacionales y el sector en general

Atlantic Fellows

FOR SOCIAL AND
ECONOMIC EQUITY



Introducción

La pandemia de COVID-19 ha sido un acontecimiento sin precedentes en la era moderna. Los Gobiernos, las organizaciones y las empresas han tenido dificultades para adaptarse a los desafiantes acontecimientos y a las restricciones cambiantes. Las restricciones a los viajes y los confinamientos han afectado a la capacidad de la mayoría de las organizaciones de ayuda para llevar a cabo el trabajo que tenían previsto, y han provocado importantes cambios en las prioridades, estrategias y maneras de trabajar. La pandemia ha puesto en duda el papel que desempeña la ayuda, a corto y a largo plazo, ya sea en referencia a la programación o a la labor de incidencia.

Desde marzo de 2020, el proyecto de investigación **Capacidad de acción emergente en tiempos de COVID-19** ha entablado un diálogo internacional entre activistas, profesionales del desarrollo e investigadores para comprender mejor los fenómenos que se estaban produciendo en respuesta a la pandemia. Su objetivo era comprender los efectos secundarios relevantes y potencialmente positivos de la pandemia: la respuesta que desencadena entre las comunidades de bajos ingresos y excluidas de todo el mundo. Se recopilaban más de 200 estudios de casos y se llevaron a cabo diversos debates en grupos temáticos para descubrir qué podían enseñarnos.

Este informe resume las principales conclusiones de la investigación que consideramos importantes para quienes trabajan en ONG nacionales e internacionales, así como en organismos donantes. Varias tratan sobre temas que se han debatido durante mucho tiempo en el sector del desarrollo internacional, pero que aún siguen sin cambiar. La COVID-19 no es solo una crisis sanitaria mundial, sino que podría constituir una coyuntura crítica que permita un cambio sistémico positivo para quienes valoran y desean apoyar a la sociedad civil. Requerirá que los donantes y las ONG internacionales se alejen de sus maneras de trabajar y protocolos establecidos.

Principales conclusiones

- 1 Los actores locales ofrecen respuestas más rápidas y relevantes**
- 2 Los actores locales hacen mucho más que satisfacer las necesidades de supervivencia**
- 3 El coronavirus ha reescrito las relaciones entre la ciudadanía, la sociedad civil y las autoridades públicas**
- 4 La sociedad civil está agotada**
- 5 La digitalización es un arma de doble filo**
- 6 La pandemia obligó a una innovación disruptiva**
- 7 La confianza se convirtió en el lazo de unión social de la acción**

Los actores locales ofrecen respuestas más rápidas y pertinentes

1

La investigación puso de manifiesto que las instituciones y los mecanismos de ayuda son inflexibles, lentos e incapaces de adaptarse al cambiante contexto de la COVID-19. Los sistemas basados en largos procesos de aprobación, una burocracia complicada y una capacidad internacional o centralizada no fueron capaces de proporcionar respuestas rápidas y específicas. Esto puso a prueba la capacidad del sector de la ayuda para afrontar los retos de la pandemia y su retórica sobre la adaptación al contexto local (localización). Con los viajes internos restringidos por los confinamientos nacionales, el valor de la proximidad y la carga que supone la burocracia se hicieron notar en muchas ONG nacionales con sede en las capitales.

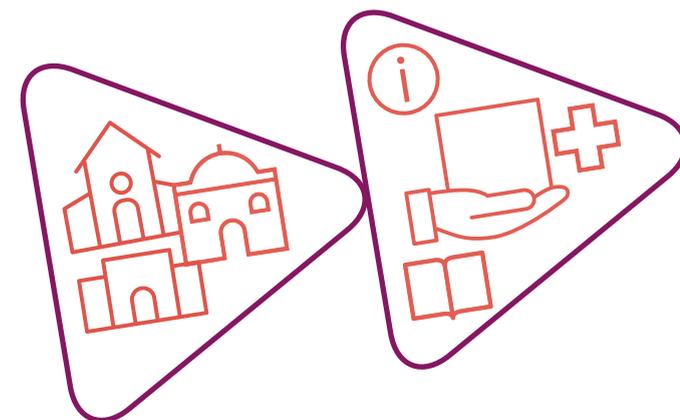
Las comunidades empezaron a recurrir cada vez más a las y los líderes comunitarios u otras personas, organizaciones religiosas, organizaciones comunitarias, asociaciones de vecinos y estructuras consuetudinarias para dar una respuesta inmediata. Los actores locales fueron esenciales para la respuesta ante el coronavirus, ya que lograron superar muchos de los retos a los que tuvieron que hacer frente organizaciones más grandes. Desarrollaron nuevas estrategias para la prestación de servicios, lo que contribuyó a reducir el impacto de los confinamientos y otras interrupciones en las comunidades vulnerables. Los actores locales tuvieron éxito gracias a unas estructuras ágiles y flexibles, a la proximidad física, su profundo conocimiento de las comunidades y, en muchos casos, a la confianza que estas les confieren.

Qué nos dice esto

Con la llegada de la COVID-19, el sistema de ayuda internacional y gran parte de la sociedad civil formal demostraron no estar preparados. No fuimos ágiles ni estuvimos lo suficientemente presentes para responder a las demandas. La pandemia ha obligado a revalorizar los activos sociales que suelen tener las organizaciones comunitarias: la confianza existente, la presencia física, el conocimiento local y la capacidad de lidiar con funciones continuamente cambiantes, múltiples actores y prioridades comunitarias.

Históricamente, hemos valorado las estructuras, el escrutinio financiero, la capacidad de aumentar la escala de nuestro trabajo y el lenguaje por encima de los activos sociales. Los donantes y las ONG internacionales deben comprender la importancia de la confianza y establecer relaciones con una mayor variedad de actores en preparación para posibles crisis. Esto podría lograrse **invirtiendo en una financiación flexible a largo plazo** destinada a una mayor diversidad de organizaciones locales, lo que les permitiría adaptarse en momentos de emergencia como la provocada por la pandemia de COVID-19.

Debemos mejorar nuestra capacidad de **adaptación** y abordar urgentemente los lentos y tediosos sistemas de transferencia de recursos. Esto podría significar ceder parte del control y **aprender a compartir el poder** con las redes locales, depositando más confianza en nuestras organizaciones socias y ajustando nuestros procesos de contratación como reflejo de ello.



Los actores locales hacen mucho más que satisfacer las necesidades de supervivencia

2

Al principio de la pandemia, la prioridad era satisfacer las necesidades inmediatas de supervivencia. Ante la pérdida de las fuentes habituales de ingresos, alimentos, atención médica, educación y transporte, los actores locales buscaron formas y vías alternativas de prestación de servicios. A medida que avanzaba la pandemia, surgió una categoría secundaria de necesidades: proporcionar apoyo emocional, de salud mental y de seguridad. Estas necesidades llegaron a alcanzar proporciones abrumadoras, pero a menudo los Gobiernos y otras autoridades no las priorizaron. O bien no fueron satisfechas, o bien se encargaron de ello los grupos de la sociedad civil.

Un papel menos reconocido fue la necesidad de contrarrestar la desinformación y proporcionar información precisa y fiable sobre el virus y cómo reducir su transmisión. Algunos grupos integraron este aspecto como parte de su respuesta mediante la creación de campañas y actividades formativas. Para otros, se trataba de una responsabilidad de carácter más **ad hoc** consistente en corregir y responder cuando detectaban la difusión de información falsa o errónea.

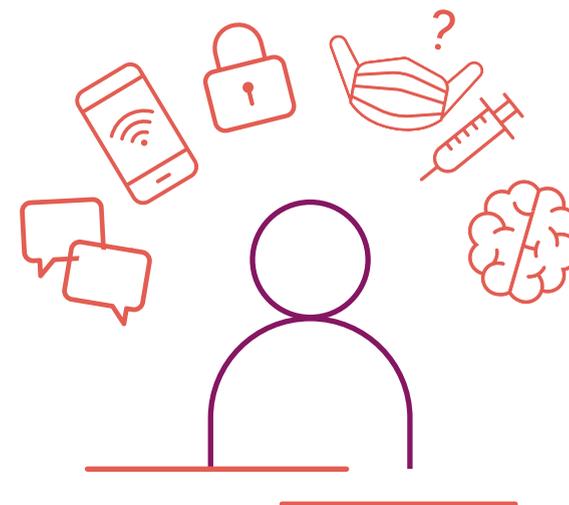
En los lugares en los que las respuestas gubernamentales a la COVID-19 se utilizaron como pretexto para restringir el espacio de la sociedad civil, muchos de sus actores acabaron intensificando su labor de incidencia ya existente o comenzaron a incluir la protesta y la

incidencia entre sus funciones. Abogaron por respuestas estructurales para satisfacer necesidades prácticas, como el cambio de políticas para mejorar el acceso digital en asentamientos de bajos ingresos, o para hacer frente al aumento de la violencia doméstica.

Qué nos dice esto

Ampliar el alcance de aquello a lo que se da apoyo requiere estar en sintonía y asociarse con actores más diversos. Significa detectar activamente nuevas iniciativas y apoyar con agilidad las respuestas. Esto solo puede funcionar si **confiamos en el conocimiento y las capacidades locales** para adaptarnos a los diferentes actores que puedan surgir o asumir nuevos roles. También sugiere el valor de **dar cabida** a las voces de los actores menos formales o de base comunitaria **en la mesa de diálogo internacional**.

Estos resultados plantean cuestiones relacionadas con la financiación. ¿Disponemos de mecanismos de financiación rápidos y eficaces para aquellas respuestas que no se limitan a salvar vidas? ¿Estamos dando prioridad a la financiación para satisfacer las necesidades cuando los resultados esperados son preventivos o menos tangibles? Teniendo en cuenta el carácter global de estas necesidades, ¿hay oportunidades para su refuerzo y coordinación mediante apoyo técnico?



El coronavirus ha reescrito las relaciones entre la ciudadanía, la sociedad civil y las autoridades públicas

3

La pandemia afectó a las relaciones entre la sociedad civil y las autoridades. Creó nuevos actores, amplió el papel de aquellos ya existentes y modificó las dinámicas de poder. Estos cambios pueden suponer modificaciones a largo plazo en la forma en que interactúan el Estado, la sociedad civil y las personas.

Allí donde los Gobiernos no fueron capaces de responder a las necesidades de la ciudadanía, la sociedad civil recopiló información y prestó apoyo directo. Especialmente en los lugares afectados por algún conflicto, donde los Gobiernos estaban menos presentes, la COVID-19 desencadenó la ampliación de los servicios de apoyo existentes que la sociedad civil ya estaba ofreciendo. En otros lugares, algunos grupos cambiaron sus funciones, y los actores del ámbito de la incidencia se convirtieron en los primeros en responder, asumiendo un papel adicional de prestación de servicios. La magnitud de la respuesta ante la COVID-19 también dio lugar a múltiples casos de nuevas alianzas, tanto en materia de incidencia como de prestación de servicios, entre grupos que anteriormente habían operado por separado.

Surgieron nuevos líderes, sobre todo mujeres y jóvenes, a menudo con poca experiencia previa de liderazgo. La COVID-19 requería habilidades digitales que abrieron las puertas al liderazgo de la juventud. Los nuevos líderes siguieron el aumento masivo del activismo por parte de grupos y redes informales, incluidas las organizaciones de mujeres. La

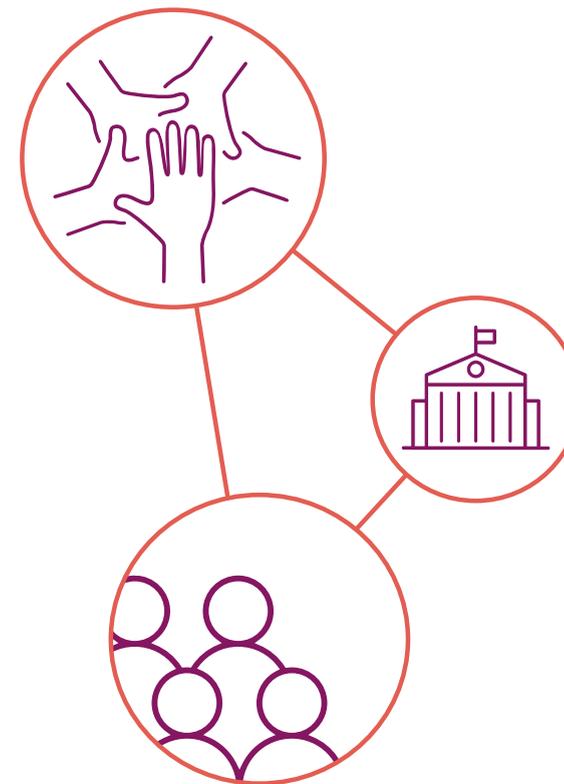
pandemia dio a los actores locales, al menos temporalmente, un grado de poder y autoridad informal adicional.

A pesar de estar todavía en proceso de cambio, algunas de estas modificaciones en las relaciones pueden persistir. Si la sociedad civil desempeña un papel más destacado a la hora de cubrir las necesidades inmediatas, las opiniones y expectativas de la ciudadanía sobre sus Gobiernos pueden cambiar y afectar al contrato social existente. Por lo tanto, los Gobiernos podrían encontrarse realizando una función de supervisión y coordinación, en lugar de prestar servicios.

Qué nos dice esto

El radical cambio del panorama institucional, las dinámicas de poder y los nuevos liderazgos nos obligan a reinterpretar nuestras suposiciones y a entender qué relaciones son importantes en contextos específicos y en cuestiones concretas. Debemos aprender a mejorar nuestra **colaboración y respaldo a los actores y líderes emergentes, no solo a los establecidos**, incluido el apoyo a los nuevos líderes. Por último, requiere que cambiemos la forma de ver el papel que desempeñan nuestras organizaciones socias y los agentes gubernamentales existentes y ofrecerles apoyo.

Un cambio en la forma en la que los Gobiernos u otras autoridades públicas ven sus propias funciones y competencias es una oportunidad para la responsabilidad social, las campañas u otros esfuerzos que hacen que las autoridades públicas rindan cuentas.



La sociedad civil está agotada

4

Romantizar a las y los héroes cotidianos que dedicaron tiempo y energía a alimentar, confortar y cuidar a quienes les rodeaban esconde tras de sí el profundo agotamiento y el estrés emocional que muchas de estas personas experimentaron. La duración de la pandemia de COVID-19 y la magnitud de las necesidades han acabado agotando la capacidad financiera de la sociedad civil, las ONG, los donantes nacionales y la de las propias comunidades para apoyarse mutuamente. El estrés de las y los líderes locales incluye las preocupaciones financieras debidas al aumento de las necesidades, la preocupación por sus propios medios de vida y la presión emocional que entrañan las responsabilidades de liderazgo.

La sociedad civil también se vio obligada a lidiar con nuevas formas de trabajar, nuevas relaciones y, en muchos casos, nuevas expectativas por parte de sus comunidades. Esto requirió tiempo para elaborar estrategias y desarrollar soluciones creativas.

A medida que la tecnología digital siga siendo un elemento clave en el trabajo de todo el mundo, y que las personas vayan asumiendo nuevas y diversas funciones, serán necesarias diferentes competencias.

En muchos contextos, la crisis de la COVID-19 agravó las necesidades y el estrés de otras crisis, tales como conflictos, golpes de Estado y desastres naturales. Las personas, los grupos y las y los líderes se centraron voluntariamente en ser los primeros en responder, con lo que redujeron su propia capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus familias.

Qué nos dice esto

El agotamiento financiero y mental seguirá siendo un factor importante en la resiliencia de la sociedad civil (y de las y los líderes) a la hora de enfrentarse a una inevitable próxima crisis. Esto es especialmente relevante si las comunidades recurren a la sociedad civil para la prestación de servicios. Reconocer que el sistema de ayuda se sustenta en actores que han agotado sus reservas es fundamental a la hora de forjar asociaciones. Esto puede olvidarse fácilmente en la vorágine de una repuesta de emergencia, especialmente a medida que nos dirigimos a un enfoque cada vez más local.

Debemos aprender a reconocer esta realidad y apoyar a quienes se enfrentan a varias crisis solapadas y al agotamiento. Las opciones incluyen **invertir en la financiación básica de las necesidades organizativas, el apoyo psicosocial y la seguridad digital y física**, así como proporcionar **financiación básica a los actores de base comunitaria**, fomentando y costearo tiempo para que se recuperen, mejoren sus habilidades, elaboren estrategias o compartan y aprendan sobre cómo otros han abordado los problemas en diferentes contextos.



La digitalización es un arma de doble filo

La pandemia aceleró la adopción de medios digitales y servicios en línea. Creó muchas oportunidades de mayor inclusión, conectividad, velocidad y escala. La sociedad civil y el sector de la ayuda pudieron aprovechar las nuevas prácticas facilitadas por los nuevos espacios digitales.

La aceleración de la adopción de la tecnología digital y la innovación ha dado lugar a nuevos espacios de acción, a veces más relevantes, que amplían las oportunidades para quienes pueden participar en ellos. Las personas que viven en zonas rurales, y las que tienen responsabilidades de cuidados o que tienen alguna discapacidad, de pronto se vieron con muchas más posibilidades de participar, lo que permitió incluir a aquellas en mayor situación de vulnerabilidad en la planificación y puesta en marcha de programas y soluciones.

Pero el cambio a lo digital tuvo sus inconvenientes. Aumentó la necesidad de alfabetización digital y de acceso a Internet y a la tecnología, intensificado las desigualdades preexistentes. La brecha digital es interseccional, ya que el género, los ingresos, la edad, la raza, la capacidad y la geografía determinan quién tiene acceso y conocimientos digitales. No se trata de un acceso puramente físico: las normas y valores culturales favorecen el acceso de algunos grupos y limitan el de otros.

El paso a lo digital aumentó la importancia de la información y los peligros de la desinformación. Muchas de las respuestas de la sociedad civil trataron de garantizar que sus comunidades tuvieran acceso a información precisa y oportuna y a consejos sanitarios

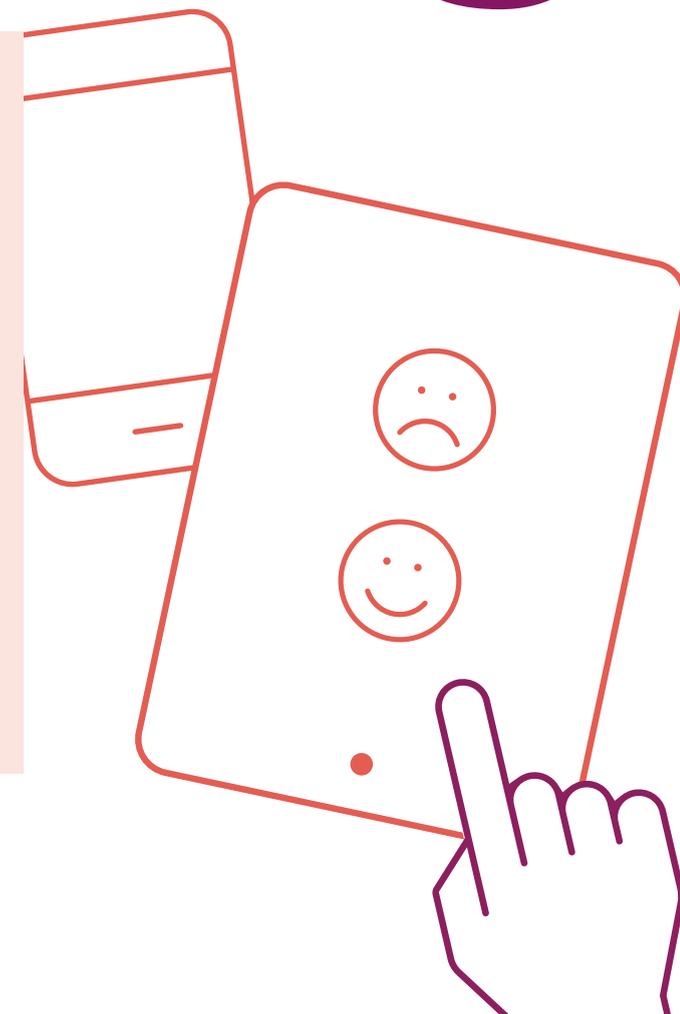
esenciales. Esto se hizo más difícil y adquirió mayor relevancia ante la rapidez y facilidad de difusión de información errónea o falsa favorecida por las plataformas digitales.

Qué nos dice esto

La pandemia ha acelerado enormemente el paso a la sociedad digital, convirtiendo el acceso digital en una necesidad básica para reclamar derechos. Lo digital no solo se ha convertido en un medio de incidencia, sino que el acceso digital se ha convertido en un foco de incidencia en sí mismo. La **igualdad en el acceso** para las poblaciones más vulnerables es la primera de las muchas implicaciones a largo plazo, para que todo el mundo pueda beneficiarse de las nuevas oportunidades que presenta el entorno digital. También debemos prestar atención a los riesgos de **captura de las élites en el intercambio de conocimientos**, la labor de incidencia y la asignación de recursos. La aceleración digital añade un nuevo elemento para controlar (y contrarrestar) las disparidades de poder.

Por último, la protección de **los derechos sobre los datos, la seguridad digital** y la confidencialidad, la **gestión** de la innovación tecnológica y el papel de la **desinformación** requieren la atención de todo el mundo. Si nuestro trabajo depende de la tecnología digital, ¿qué requiere esto en términos de trabajo complementario en cuanto a la desinformación, las libertades democráticas en línea y la seguridad digital? Estas áreas ya no son consideraciones de carácter especializado, sino que forman parte integral de todos los aspectos de nuestro trabajo.

5



La pandemia obligó a la innovación disruptiva

6

La pandemia marcó un cambio en las formas habituales de hacer las cosas. Actuó como catalizador de una innovación rápida y descentralizada que surgió para dar respuesta a necesidades nuevas y en rápida evolución. Algunas de estas soluciones ya se deseaban y exigían antes de la pandemia, como por ejemplo la entrega a domicilio de los medicamentos antirretrovirales que se hizo necesaria y que eliminó el papel intermediario de los centros de salud.

La pandemia fomentó el espíritu empresarial, con nuevas soluciones únicas concebidas y aplicadas en plazos históricamente cortos, por ejemplo en torno a los alimentos o los equipos de protección individual. Un atributo común fue la naturaleza descentralizada, es decir, existía la sensación de que iniciativas para las que antes habría que "esperar a obtener permiso" o que habrían llevado meses o años de lenta labor de incidencia, estaban tomando forma y aplicándose inmediatamente.

Aunque las necesidades que surgieron de la pandemia eran en gran medida universales, las respuestas se volvieron muy locales y únicas. Las innovaciones surgidas fueron impulsadas por los actores locales para satisfacer las necesidades locales, de forma adecuada a sus restricciones y enfoque.

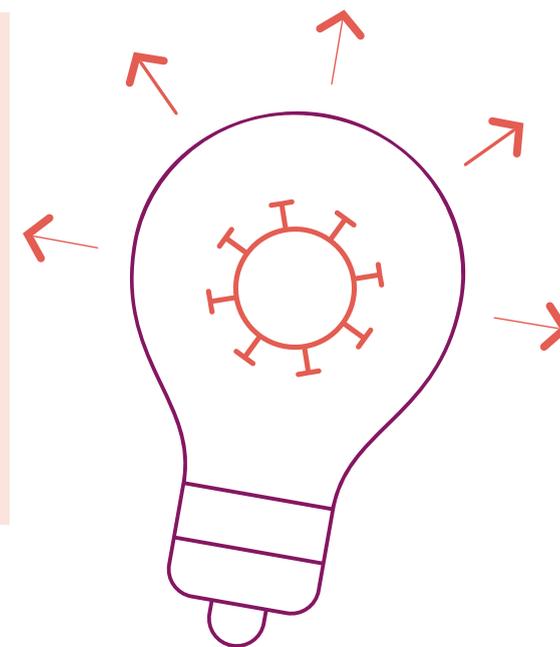
Otros grupos innovaron para garantizar la continuidad del trabajo a pesar de las restricciones impuestas por los Gobiernos. El activismo

y las protestas por asuntos de largo recorrido, como las víctimas de violencia doméstica o la crisis climática, encontraron nuevas formas de continuar a pesar de las normas que impedían las reuniones entre personas.

Qué nos dice esto

El cambio acelerado desafía el **statu quo** y sus sistemas centrales. ¿Qué formas de trabajar o soluciones están anticuadas y deben sustituirse? ¿Cómo podemos evitar volver a los viejos procesos una vez que remita la crisis de la COVID-19? La pandemia ha sido un duro recordatorio de la necesidad de escuchar plenamente a los actores locales y dejarse llevar por las preferencias locales, en lugar de priorizar los enfoques técnicos "probados y comprobados".

Las ONG internacionales y los donantes tienen la opción de **aprovechar las oportunidades** y las **soluciones innovadoras** presentadas por una amplia gama de actores. Podemos apoyar estos cambios, **financiando pequeñas iniciativas** o **proporcionando financiación inicial para la innovación**.



La confianza se convirtió en el lazo de unión social de la acción

7

La confianza se convirtió en la moneda para la respuesta. Con el flujo normal de fondos y relaciones interrumpido, ya fuera por el aislamiento físico, la represión estatal o la pobreza repentina, las personas recurrieron a la reciprocidad y seguridad de sus redes de confianza (familia, amistades, vecinos y aliados) para seguir adelante en medio de la adversidad. Por lo tanto, la COVID-19 actuó como una cuña que hizo que las relaciones de confianza existentes fueran más importantes en algunos entornos, y permitió el uso de la desinformación y la desconfianza en las instituciones para obtener beneficios políticos.

Las nuevas relaciones de confianza fueron posibles y se vieron reforzadas por las nuevas redes y coaliciones que pasaron a formar parte de la respuesta ciudadana. Una mayor confianza social dio legitimidad pública a las y los líderes e instituciones y a su capacidad de influencia en sus comunidades, por ejemplo, en relación con la prevención de la COVID-19 o la movilización de ayuda. Las organizaciones de la sociedad civil diferían en el grado de legitimidad y conexión con quienes buscaban apoyo, siendo la confianza la que marcaba la diferencia en cuanto a legitimidad.

Pero la confianza no es simplemente heredada o estática. Las respuestas a la COVID-19 y a otros acontecimientos políticos crearon, destruyeron y redistribuyeron constantemente la confianza a lo largo de la sociedad. Se forjaron nuevos lazos de confianza a través de nuevas colaboraciones, lo que puede crear un capital político y

social para más oportunidades de cambio. Por ejemplo, la confianza generada a través de la prestación de servicios puede sentar las bases para las oportunidades de incidencia y para cambiar los sistemas.

Qué nos dice esto

Aunque el papel y la importancia de la confianza están cobrando mayor protagonismo entre los actores del desarrollo, históricamente no ha sido una consideración clave. La pandemia ha puesto de manifiesto el **valor de la confianza**, y la importancia de **comprender dónde reside la confianza** en las comunidades y entre los grupos. La confianza es un requisito previo para prestar apoyo de forma eficaz, comprometerse con las comunidades y posibilitar un cambio de comportamiento en tiempos de crisis. A medida que las restricciones se suavizan y el mundo vuelve a ser en cierto modo como antes de la pandemia, puede parecer que la importancia de la confianza se esté disipando. Sin embargo, es probable que siga siendo un "lazo de unión social" subyacente en tiempos de crisis.

¿Cómo podemos pensar en la confianza de forma más deliberada?
¿Cómo podemos incorporar y evaluar la confianza en nuestros programas, y cómo valoramos la confianza de las comunidades como un activo en la selección de nuestras organizaciones socias?
¿Cómo puede la confianza ayudarnos a reconsiderar nuestras asociaciones y procesos burocráticos?



El proyecto de investigación "Capacidad de acción emergente en tiempos de COVID-19" ha sido financiado por el programa Atlantic Fellows for Social and Economic Equity, una beca para líderes del cambio social con sede en el Instituto Internacional de Desigualdades de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, y Oxfam Gran Bretaña.

Queremos dar las gracias a Armine Ishkanian, que confió en este proyecto, a las y los investigadores que trabajaron en la recopilación y el análisis de los estudios de casos, y a todas y todos los coordinadores voluntarios de los grupos temáticos y las y los participantes que compartieron sus ideas en las numerosas conversaciones mantenidas.

Si desea más información o realizar comentarios sobre este informe, póngase en contacto con los autores Katrina Barnes, Irene Guijt, Duncan Green y Filippo Artuso enviando un correo electrónico a la dirección policyandpractice@oxfam.org.uk.

© Oxfam Gran Bretaña, febrero de 2023

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: policyandpractice@oxfam.org.uk

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional en febrero de 2023. DOI: 10.21201/2023.621489.

Atlantic Fellows

FOR SOCIAL AND
ECONOMIC EQUITY

