

EFICACIA DE LA AYUDA

# INFORME SOBRE LA MARCHA DE LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

---

## RESUMEN

---



3<sup>er</sup>

Foro de  
Alto Nivel

sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

2-4 de Septiembre de 2008 • Accra • Ghana





## EFICACIA DE LA AYUDA

# INFORME SOBRE LA MARCHA DE LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

### *Prefacio*

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, aprobada en 2005 por más de 100 países y organismos de ayuda, define los principios y compromisos por los cuales los donantes y los países socios se proponen asegurar que la ayuda sea lo más eficaz posible para contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y otros objetivos acordados en el plano internacional. Se funda en las lecciones aprendidas a lo largo de muchos años acerca de lo que da resultados efectivos, comprometiendo a los donantes y asociados a adoptar los mejores principios y prácticas de gestión de la ayuda y a superar las insuficiencias, algunas de las cuales han persistido por décadas. La Declaración propiamente dicha aprovecha una labor de gran magnitud realizada anteriormente, entre otras cosas los acuerdos de Monterrey (2002), Roma (2003) y Marrakech (2004) (OCDE y Banco Mundial, 2005).

Este informe, preparado por el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (WP-EFF) para el Tercer Foro de Alto Nivel que se celebrará en Accra en septiembre de 2008, está destinado a contribuir con elementos fácticos al *Programa de Acción de Accra*. Se refiere a los compromisos adquiridos en virtud de los cinco principios de colaboración, a saber, la apropiación, la armonización, la alineación, los resultados en materia de desarrollo y la responsabilidad mutua, junto con cuatro temas de importancia crítica: las perspectivas sectoriales, la función de las organizaciones de la sociedad civil, las situaciones de fragilidad y conflicto, y el cambio de la estructura de la ayuda.

El informe se basa en muchas fuentes, entre ellas las encuestas de 2006 y 2008 de seguimiento de la aplicación de la Declaración de París (OCDE), centrada en la serie de 12 indicadores de adelanto, y el informe sinóptico de evaluación de 2008 (Wood *et al.*, 2008). Aprovecha los resultados de los numerosos sectores que obran por el cumplimiento de los compromisos de colaboración en el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (WP-EFF) y sus Iniciativas conjuntas, en la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE y en una serie de organizaciones nacionales e internacionales como el Banco Mundial, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los bancos regionales de desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. También recurre a las evaluaciones realizadas por pares en el CAD, a las autoevaluaciones efectuadas por los asociados y los donantes, las consultas regionales celebradas en 2008 con interlocutores de Asia oriental, occidental, central y meridional, el Pacífico, América Latina y el Caribe, África y el Oriente Medio en los preparativos del Foro de Alto Nivel de Accra, y la labor llevada a cabo por el grupo de contacto de los países socios.

## Agradecimientos

Este informe fue preparado por el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (WP-EFF), la alianza internacional de donantes y países socios que acoge el CAD-OCDE.<sup>1</sup> El WP-EFF está encargado de apoyar, facilitar y dar seguimiento a la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. Proporciona orientaciones sobre políticas y prácticas idóneas, y es el centro coordinador de los preparativos del Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (HLF-3) que examinará los progresos en la aplicación de la Declaración de París y se celebrará en Accra (Ghana) del 2 al 4 de septiembre de 2008.

El Grupo de Trabajo está copresidido por Jan Cedergren (Suecia), Chris Hall (Banco Mundial) and J.B. Siriboe (Ghana). Ha establecido los siguientes subgrupos, todos los cuales han aportado contribuciones a este informe: la Iniciativa conjunta sobre el seguimiento de la Declaración de París, la Iniciativa conjunta sobre la gestión de los resultados del desarrollo, la Iniciativa conjunta sobre gestión de las finanzas públicas, la Iniciativa conjunta sobre adquisiciones, el Grupo Consultivo sobre la sociedad civil y la eficacia de la ayuda, y un equipo de trabajo sobre la utilización del sector de salud para el seguimiento.

El informe fue redactado por Alex Duncan (Policy Practice) y Cecilie Wathne (Overseas Development Institute) bajo la supervisión de Stephanie Baile (OCDE). El Grupo de Trabajo agradece las contribuciones especiales que recibió de numerosos funcionarios de países socios y de organismos donantes, así como de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE.<sup>2</sup>

- 
1. El Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda comprende asesores principales sobre políticas de 23 miembros del CAD así como representantes de 22 países en desarrollo y 11 organizaciones multilaterales.

Donantes bilaterales: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comisión Europea, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelandia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Además participan regularmente países no pertenecientes al CAD-OCDE como Corea, Eslovaquia, Hungría, México, Polonia, República Checa y Turquía.

Donantes multilaterales: Banco Mundial; bancos regionales de desarrollo (Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con otros organismos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (OMS, UNESCO); Fondo Monetario Internacional; Alianza Estratégica con África; Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.

*Países socios:* Bangladesh, Bolivia, Camboya, Etiopía, Fiji, Filipinas, Ghana, Honduras, Indonesia, Kirguistán, Mali, Marruecos, Mozambique, Nicaragua, Níger, Rwanda, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Viet Nam y Zambia. Desde hace poco participan además Camerún, Colombia, Nigeria y Sri Lanka.

2. El informe aprovechó en particular contribuciones de funcionarios de la OCDE que participan en las siguientes redes del CAD: gobernanza; igualdad de géneros; medio ambiente y cooperación para el desarrollo; conflicto, paz y desarrollo; evaluación del desarrollo; Equipo de Trabajo sobre Derechos Humanos; grupo de Estados frágiles; evaluación entre pares; Grupo de Trabajo sobre Estadísticas; y sectores que trabajan en desarrollo de capacidades, ayuda no condicionada, ayuda para el comercio, donantes no pertenecientes al CAD y estructura de la ayuda.

## Resumen

Este informe se refiere al examen a medio camino de los avances en el cumplimiento de los compromisos adoptados por los donantes y los países asociados mediante la Declaración de París aprobada en 2005. El informe fue preparado por el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda para el Foro de Alto Nivel de Accra (HLF) que se celebrará en septiembre de 2008. Está basado en numerosas fuentes, entre ellas la *Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París* y el *Informe sinóptico de evaluación*. En la Parte I se ponen de relieve las principales lecciones y mensajes de utilidad práctica derivados del análisis de los adelantos logrados hasta la fecha, y sus relaciones con el *Programa de Acción de Accra*. La Parte II, más extensa, presenta los principales hechos y resultados relacionados con los cinco principios de la Declaración de París (apropiación, alineación, armonización, consecución de resultados en materia de desarrollo y responsabilidad mutua) y cuatro temas adicionales que serán discutidos en mesas redondas organizadas en el HLF (perspectivas sectoriales, sociedad civil y eficacia de la ayuda, situaciones de fragilidad y conflicto, y cambios de la estructura de la ayuda).

¿Qué etapa se debería haber alcanzado, a medio camino entre la firma de la Declaración en 2005 y la fecha fijada como meta en 2010? Se podría esperar haber avanzado por lo menos hacia una visión común y clara de la finalidad de la experiencia, en la elaboración de nuevas modalidades de cooperación, en el inicio de un cambio de comportamiento, en la obtención de algunos resultados en el terreno y en la instauración de sistemas sólidos de observación y evaluación. Durante los primeros años consecutivos a 2005, convenía echar al menos los cimientos necesarios para acelerar el progreso en forma duradera. En los años que faltan hasta 2010, la prioridad será aprovechar al máximo estos logros para obtener rápidos adelantos que se puedan medir.

### Parte I

En la Parte I se da cuenta de los ocho mensajes principales del informe sobre los progresos:

1. Se están produciendo adelantos satisfactorios en algunos aspectos importantes, pero no en otros. En la medida en que los datos (a veces parciales) permiten juzgar, se necesitará en muchos casos una aceleración para que se puedan alcanzar las metas fijadas para 2010 en la Declaración de París.
2. Los avances varían según los países socios y los donantes.
3. Debe tenerse siempre presente la razón esencial de la Declaración: se trata de un instrumento clave para mejorar los resultados en materia de desarrollo; y sólo tendrá una plena eficacia en este sentido si se aplica de modo mutuamente complementario con medidas en otros ámbitos de política, y si se comprende su contexto más amplio (y cambiante).
4. Un progreso acelerado en la aplicación de la Declaración de París exige liderazgo político, pero la Declaración todavía no tiene suficiente resonancia política.

5. Para que puedan alcanzar las metas fijadas en la Declaración de París, los donantes y los países socios deben modificar sus pautas de comportamiento, pero esto sólo será posible si cambian los incentivos de base.
6. La eficacia de la ayuda exige la participación de grupos más amplios que los gobiernos y los donantes oficiales.
7. La experiencia de aplicación de la Declaración ha entregado numerosas enseñanzas. En tanto que se comprueba ampliamente la validez de sus principios (comprendido el carácter central de la apropiación por parte del país socio) también se ponen de manifiesto sus límites y aparecen nuevos dilemas y tareas.
8. El hincapié de la Declaración de París en la medición de los avances ha sido justificado tanto por lo que ha hecho para fortalecer la demanda de elementos de prueba como por la utilidad de la información que se genera. No obstante, queda mucho por hacer para mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación.

En la Parte I se determinan las medidas prioritarias que los países socios, los donantes y los socios y donantes conjuntamente deberían adoptar para lograr la aceleración que se necesita. Estas medidas complementan el Programa de Acción. Se trata, en resumen, de las siguientes:

**Los países socios deberían:**

- reforzar la apropiación nacional de las estrategias de desarrollo;
- extender la rendición de cuentas interna a los ciudadanos y los parlamentos, y comprometer de manera más constructiva al sector privado con la eficacia de la ayuda;
- adaptar la Declaración de París a los diferentes países y contextos regionales;
- intensificar el liderazgo en cuanto al fortalecimiento de los sistemas nacionales en general.

**Los donantes deberían:**

- elaborar estrategias de comunicación y de educación del público a fin de robustecer el apoyo político a la Declaración de París;
- descentralizar más autoridad a las oficinas en los países y las representaciones diplomáticas;
- utilizar en mayor medida los sistemas nacionales fortalecidos;
- desarrollar las capacidades del personal del organismo donante para responder a las cambiantes exigencias de la gestión de la ayuda.

**Los países socios y los donantes deberían:**

- ofrecer un liderazgo político de alto nivel para revitalizar las reformas sobre la eficacia de la ayuda a fin de alcanzar las metas fijadas para 2010;
- establecer formas más integradoras y sistemáticas de diálogo con todos los interesados, entre ellos los proveedores de asistencia para el desarrollo que no pertenecen al CAD y las fundaciones más importantes;
- modificar los incentivos que influyen en el comportamiento en los gobiernos asociados y los organismos donantes;
- adelantar en la armonización, pero en el contexto de la alineación con los sistemas nacionales, antes que por separado;

- dinamizar el impulso que supone la aplicación de los principios más recientes de la Declaración de París (gestión orientada a los resultados en materia de desarrollo, responsabilidad mutua);
- imprimir a la gestión de la ayuda una coherencia con las medidas del gobierno en asuntos tales como el comercio, la finanzas, las migraciones y el medio ambiente;
- atender a las preocupaciones relativas a algunos aspectos del seguimiento de los avances en la aplicación de la Declaración.

## Parte II

### *Apropiación*

La Declaración de París se basa en el reconocimiento de que el desarrollo será logrado y sostenido, y la ayuda plenamente eficaz, solamente si el país socio hace suya la determinación de las metas y prioridades de su propio desarrollo y establece el programa de acción y medios para alcanzarlas. La apropiación es el principio más claramente político de los cinco compromisos que comprende la Declaración de París: el fortalecimiento de la apropiación por parte de los países socios representa un cambio de poder en las relaciones de ayuda, en tanto que subraya la necesidad de una responsabilidad mutua.

Hay pruebas de que las estrategias de desarrollo nacional han sido reforzadas desde 2005, y el principio de apropiación por el país socio ha alcanzado más prominencia y aceptación. Sin embargo, si bien este principio es más aceptado que antes, a menudo sigue teniendo una base estrecha en los países. Hay una insuficiencia generalizada en lo que se refiere al carácter operacional de las estrategias nacionales (en particular en cuanto a su vinculación con los presupuestos y con las medidas de aplicación), y al refuerzo de la orientación hacia los resultados. Si bien hay signos de que se avanza en el cumplimiento de los compromisos de Declaración de París sobre la apropiación, éste es desigual entre los países socios y los donantes. De persistir las tendencias actuales, no se podrán alcanzar totalmente las metas fijadas para 2010. Muchos países socios y donantes han pedido que se defina y mida mejor la apropiación, adaptada a las condiciones locales.

Han surgido varias enseñanzas sobre el fortalecimiento de la apropiación. La Declaración de París ha dado lugar a un enfoque crecientemente amplio sobre la concepción de la apropiación, orientando las tareas de gobernanza en nuevas direcciones. Estas significan a menudo un mayor apoyo al desarrollo de las capacidades (comprendida la capacidad para ejercer el liderazgo), pero que se extienden también a la sociedad civil, los gobiernos locales y el sector privado. La manera actual de entender la responsabilidad nacional, que está más impregnada de sentido político, ha suscitado un mayor uso del análisis político de la economía y la gobernanza. Se produce una creciente convergencia entre los países socios y los donantes acerca de algunas prioridades (los derechos humanos, la igualdad entre los hombres y las mujeres y la potenciación y autonomía de las mujeres, así como la buena gobernanza), cuyos méritos intrínsecos son ampliamente aceptados, y en las que la Declaración de París puede propiciar la eficacia. La apropiación presenta dificultades particulares en situaciones de fragilidad y conflicto, y pueden producirse dilemas para los países socios más dependientes de la ayuda cuando intentan elaborar estrategias de desarrollo cuyas metas y prioridades el país ha hecho suyas y son al mismo tiempo respaldadas por los donantes.

### *Alineación*

Para que la ayuda sea eficaz, los países socios deben elaborar estrategias de desarrollo nacional plausibles, y los donantes deben utilizar los sistemas nacionales fortalecidos. Los compromisos mutuos contraídos suponen un trabajo considerable para los interlocutores, y están en curso importantes esfuerzos para cumplirlos. Aunque en términos muy generales se han producido adelantos en muchos ámbitos, se necesitará una aceleración para alcanzar las metas fijadas para 2010. En particular, los donantes deben intensificar su apoyo a los sistemas nacionales y recurrir a ellos (reconociendo que utilizarlos puede contribuir a vigorizarlos).

En comparación con 2005, las actividades de los donantes se basan cada vez más en las estrategias de desarrollo nacional y sectorial de los países socios, así como en sus planes de gastos y presupuestos a plazo medio. Pese a que existen signos de que los nuevos enfoques de la condicionalidad concuerdan con las estrategias de los países socios, las perspectivas de unos y otros son a menudo algo diferentes. Se registran también esfuerzos para fortalecer las capacidades de los gobiernos centrales y locales, así como de la sociedad civil. Empero, es preciso coordinar mejor esos esfuerzos: las pruebas de reducción del número de dependencias paralelas de ejecución de proyectos no son claras ni unívocas.

En lo que respecta a la gestión de las finanzas públicas (PFM), el uso de los sistemas nacionales va mejorando de manera gradual y selectiva. Pese a que muchos donantes desean invertir en los sistemas de PFM de sus interlocutores y utilizarlos, su uso no es general o sistemático, y debería aumentar. Las diferentes fuentes de datos sobre la medida en que los flujos de ayuda quedan registrados en los presupuestos de los países socios indican un progreso, pero de manera irregular según los países. El incremento de la predictibilidad anual y a plazo medio de la ayuda ha sido lento, y generalmente los organismos multilaterales se desempeñan mejor en este aspecto. Los resultados positivos en cuanto a la predictibilidad y el uso de los sistemas nacionales están vinculado al apoyo presupuestario, sobre la base de lo observado en 14 países de África y 20 donantes que proporcionan apoyo presupuestario.

En materia de adquisiciones, el uso de los sistemas nacionales ha mejorado paulatina y selectivamente. En algunos países, los gobiernos han logrado establecer con éxito sus propios sistemas de adquisición, gracias a la experiencia en la ejecución de proyectos financiados por donantes. Sin embargo, hacen falta medidas suplementarias para alcanzar las metas de 2010. El fortalecimiento de las capacidades estadísticas muestra un mejoramiento en la mayor parte de los casos en que se han aplicado los principios de la Declaración de París, los mejores resultados tienden a registrarse en los países en que la acción de los gobiernos está también centrada en los resultados. Un hito importante en el fortalecimiento de los sistemas nacionales para las evaluaciones ambientales estratégicas fue la publicación, en 2006, de las Directrices del CAD sobre buenas prácticas, que son hoy utilizadas por numerosos países y organismos. Hasta la fecha son pocos los países socios que disponen de estrategias y sistemas bien articulados para la gestión de la ayuda, aunque algunos están tomando medidas para rectificar esta situación con ayuda de los donantes. Se han producido considerables progresos en la reducción de la condicionalidad de la ayuda. De hecho, ya está desvinculada casi toda la ayuda que según la Recomendación del CAD de 2001 debía estarlo, ha aumentado el volumen de la ayuda a los Países Menos Adelantados (PMA) así como la parte de los PMA en el total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y no ha habido un desplazamiento hacia las actividades no cubiertas por la Recomendación. En mayo de 2008, los miembros del CAD decidieron extender el alcance de las recomendaciones a ocho Países Pobres muy Endeudados (PPME) que forman parte de los PMA. No obstante, muchos países socios desean reducir aún más la condicionalidad de la ayuda.

### ***Armonización***

La ayuda puede ser más eficaz cuando los donantes adoptan procedimientos comunes para armonizar la entrega de la ayuda, entre otras cosas mediante metodologías comunes, la reducción de la fragmentación y la racionalización de la división del trabajo. Existen pruebas de que hay un modesto aumento del uso de los enfoques programáticos, aunque se necesitarán esfuerzos suplementarios. Cabe señalar que la meta de la Declaración de París no es suprimir toda la financiación para proyectos, sino utilizar la combinación óptima de instrumentos para cada situación nacional. A fin de compartir los análisis, los donantes han emprendido una labor conjunta encaminada a reducir el número de misiones sobre el terreno y estudios de diagnóstico que se realizan por separado y que duplican el trabajo.

La excesiva fragmentación de la ayuda reduce su eficacia y recarga a los receptores en muchos países y sectores, pero es posible reducir el número de donantes sin reducir significativamente el volumen de los flujos de ayuda. La división del trabajo es una dimensión crítica y al mismo tiempo delicada de los temas planteados en París, relacionada con las ventajas comparativas, la especialización y la cooperación delegada. Aunque es difícil, muchos donantes procuran en forma creciente mejorar la división del trabajo con otros y han emprendido una serie de actividades para lograrlo. Una gran parte del adelanto se ha producido en forma de un aumento del establecimiento de consensos (por ejemplo, mediante el Código de Conducta de 2007 sobre la complementariedad y la división del trabajo, de la Unión Europea). Asimismo, un equipo de trabajo ha elaborado principios de prácticas correctas sobre la división de trabajo dentro de un país. La tarea pendiente consiste en aplicarlos en mayor medida para reducir el número de donantes activos en sectores donde abundan excesivamente, al tiempo que se mantiene (o se aumenta) el volumen global de la ayuda. Es probable que esto exija más acuerdos de cooperación y formas de asociación silenciosa o cooperación delegada.

Hay una serie de factores que aumentan las posibilidades de éxito de la armonización, tales como la conciencia y la voluntad política tanto en los países socios como entre los donantes; confianza mutua; objetivos claramente definidos, adaptados a las circunstancias nacionales; acuerdos sobre prioridades y resultados; capacidad de los gobiernos para encabezar, coordinar y administrar la ayuda; políticas nacionales operacionales sobre la división del trabajo; dispositivos oficiales de coordinación y diálogo; información adecuada sobre las actividades de los donantes; y un acuerdo sobre la manera de medir las ventajas comparativas.

### ***Gestión orientada a la obtención de resultados***

La Declaración de París forma parte de una creciente presión en favor de la obtención de resultados, respaldada por numerosas iniciativas internacionales. Sin embargo, aplicar en la práctica este tipo de gestión plantea exigencias tanto políticas como técnicas, que van más allá de los límites de la gestión de la ayuda. Necesita una serie de reformas internas, la capacitación de recursos humanos, el aumento de las capacidades nacionales, el fortalecimiento de la evaluación, la multiplicación de los vínculos entre los resultados y el proceso de planificación y presupuestación y, sobre todo, el fomento del liderazgo y la rendición de cuentas.

En parte como consecuencia del comienzo tardío y de las dificultades inherentes a la gestión orientada a la obtención de resultados, una condición necesaria para avanzar ha sido la sensibilización acerca de las buenas prácticas y el intercambio de información al respecto. En comparación con los compromisos adoptados, el avance en materia de gestión orientada a la obtención de resultados es hasta cierto punto alentador. En algunos países y sectores los adelantos son considerables. Algunos países siguen empeñados en mejorar sus marcos de seguimiento. Sin embargo, relativamente pocos

países tienen buenas estrategias orientadas hacia los resultados, y solo unos pocos donantes se atienen a los resultados y marcos de seguimiento de esos países. Se pide más claridad en las definiciones, la constitución acelerada de marcos de seguimiento y mayor acuerdo sobre la manera de vigorizar los sistemas.

Dos aspectos explican en gran medida las dificultades del avance hacia la gestión orientada a los resultados: la necesidad de desarrollar capacidades críticas para hacer frente a la inherente complejidad de las tareas, y los incentivos y las incitaciones negativas que se presentan a los distintos interesados. La gestión orientada a los resultados en materia de desarrollo en los países socios es a menudo insuficiente, debido a la falta de capacidad para planificar, presupuestar, administrar y rendir cuentas de los resultados de las políticas y los programas. Es alentador que casi todos los donantes apoyen algún tipo de creación de capacidades al respecto. Además, una serie de países socios han tomado medidas para mejorar sus sistemas. Las modificaciones de los incentivos pueden incitar a los administradores y funcionarios a emprender las reformas necesarias. No obstante, los necesarios cambios de comportamiento no se producirán automáticamente ya que hay diversos costos adelantados y a largo plazo (institucionales, financieros y políticos) vinculados a la modificación de las maneras en que los donantes y los asociados se conducen.

### ***Responsabilidad mutua***

La Declaración de París pide a los donantes y los países socios que se rindan cuentas mutuamente acerca de los resultados del desarrollo. La acción conjunta e individual puede dar lugar a programas comunes de trabajo, y reforzarlos, estableciendo la confianza, pasando de los incentivos a los resultados, integrando valores comunes, ahondando las responsabilidades y fortaleciendo las alianzas.

Se ha avanzado lentamente hacia la responsabilidad mutua, a juzgar por el número de países socios que han realizado evaluaciones mutuas de los avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos sobre la eficacia de la ayuda. Esto puede deberse en parte a que la responsabilidad mutua es un principio relativamente reciente, que exige capacidad. Empero, pese a que no se ha elaborado un sistema de conjunto para la mutua rendición de cuentas, en realidad se dispone de más elementos para la solución de lo que se suele suponer, y hay una serie de mecanismos que contribuyen al cumplimiento de este compromiso. Por ejemplo, en diversos países los donantes y los receptores de la ayuda han convenido programas delimitados de eficacia de la ayuda, algunos de los cuales comprenden importantes elementos de responsabilidad mutua.

Para los donantes y los países socios es importante asegurar que las relaciones de responsabilidad mutua constituyan un complemento, y no una adición engorrosa, de la rendición de cuentas nacional entre gobiernos y ciudadanos. Para los gobiernos, esto significa como mínimo mantener a los parlamentos y la sociedad civil incorporados a las relaciones con los donantes e informados al respecto. Para los donantes, supone una actitud abierta acerca de sus flujos de ayuda y de apoyo de los sistemas locales de rendición de cuentas. Significa también explicar mejor a sus propios sistemas de rendición de cuentas (comprendidos los parlamentos) la importancia de la responsabilidad mutua. Una información oportuna, transparente y completa sobre los flujos de ayuda es un factor clave para reforzar la rendición de cuentas en el plano nacional, pero hay todavía vacíos en el camino a esa meta.

El hincapié en el principio de la responsabilidad mutua se refiere a los resultados en el plano nacional, pero los mecanismos internacionales pueden complementar las medidas tomadas en el país mediante el fortalecimiento de los incentivos y de la dinámica política para acelerar el ritmo de las reformas. Esos mecanismos internacionales desempeñan una función particular en el refuerzo de la responsabilidad de los donantes, ya que los países dependientes de la ayuda suelen tener dificultades

para llevar a los donantes a rendir cuentas. En los últimos años se han elaborado varios mecanismos de ese tipo, entre ellos la información independiente sobre el desempeño de los donantes y los países socios, foros de debate, el examen por los pares y acuerdos por los cuales cada una de las partes puede seguir los resultados de la otra.

### *Perspectivas sectoriales*

La aplicación de los principios de la Declaración de París en el nivel sectorial es indispensable para lograr el máximo efecto de la ayuda y alcanzar los objetivos de desarrollo. Se está haciendo un esfuerzo especial en los sectores de la salud, la educación, la agricultura y la ayuda al comercio, en particular.

El sector de la salud recibe una ayuda considerable, procedente, entre otras cosas, de fuentes de financiación innovadoras. Si bien siguen existiendo lagunas en la financiación, los recursos pueden aprovecharse con mayor eficacia para aumentar la calidad de la ayuda en un sector complejo y fragmentado. Hay iniciativas importantes encaminadas a aumentarlos a fin de obtener mejores resultados en materia de salud. Aunque se debería conceder más atención al mejoramiento de las condiciones de salud de los más pobres, el sector ofrece varios ejemplos de progreso continuado: un renovado interés en el fortalecimiento de los sistemas de salud; una mejor armonización y alineación de la ayuda en planes dirigidos por el país; una atención más centrada en los resultados y el mejoramiento de la información, así como una estructura más coherente de la ayuda; y una consideración de los temas transversales de la igualdad entre hombres y mujeres y los derechos humanos. Aprovechar las lecciones aprendidas no solo ayudará a redoblar los esfuerzos en favor de una salud mejor, sino que también dará orientaciones a otros sectores y a los empeños generales en cuanto a la eficacia de la ayuda.

Muchos países socios están tomando significativas medidas para aplicar los principios de la Declaración de París en el sector de la educación. Es difícil evaluar los avances registrados hasta la fecha ya que aún no se han finalizado dos de los principales estudios encargados para evaluar la aplicación de la Declaración de París en ese sector. Los resultados disponibles indican que los avances son muy variables según el país. Además, la capacidad de formulación de políticas, planificación y prestación de servicios es a menudo insuficiente para reforzar la apropiación por parte del país y la credibilidad de los sistemas nacionales. Se ha hecho un esfuerzo de envergadura para aumentar el apoyo de los donantes a los sistemas nacionales y su alineación con éstos, pero todavía hay un problema general de canalización de fondos mediante los sistemas oficiales. Es preciso racionalizar las funciones de los donantes: en muchos países socios hay todavía demasiados donantes que trabajan en el sector. Se ha establecido un instrumento internacional de gestión orientada a la obtención de resultados, pero los sistemas de seguimiento nacionales son a menudo débiles. Se está procurando determinar cuáles son los instrumentos de financiación idóneos para restaurar la educación en situaciones de fragilidad y conflicto, allí donde los sistemas nacionales han sido total o ampliamente destruidos.

La crisis alimentaria actual ha puesto agudamente de relieve el hecho de que la agricultura y el desarrollo rural ofrecen las mejores oportunidades para superar el hambre y la pobreza, y para encarar problemas de índole transversal. Empero, es difícil aplicar los principios de la Declaración de París, habida cuenta de la diversidad de los sistemas de producción agrícola y de sustento que exigen soluciones heterogéneas y adaptadas al contexto, así como de la ausencia de partes interesadas clave. Si bien el apoyo presupuestario, los enfoques programáticos y los enfoques sectoriales son importantes instrumentos para la alineación y la responsabilidad mutua, los proyectos son también útiles, inclusive en los ámbitos en que el Estado desempeña una función limitada.

La magnitud y complejidad de algunos proyectos de infraestructura plantean excepcionales problemas a las limitaciones de la capacidad del país socio y a la gestión orientada a los resultados. Los principios de la Declaración de París son de cabal pertinencia para la infraestructura (por ejemplo, la armonización está muy adelantada), pero los principios deben adaptarse a las características propias del sector (por ejemplo, la necesidad de movilizar recursos para una ejecución en una escala muy grande).

La ayuda al comercio proporciona un marco para hacer frente a los problemas de abastecimiento que limitan la capacidad de muchos países socios para beneficiarse del comercio internacional. Un estudio de 2007 reveló que se ha intensificado el diálogo acerca del comercio, que los donantes están armonizando sus procedimientos y alineando su apoyo, y que los donantes y los países socios emprenden crecientemente actividades conjuntas de seguimiento y evaluación.

### ***La sociedad civil y la eficacia de la ayuda***

Junto con proporcionar servicios y financiar el desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son indispensables para el buen gobierno y la rendición de cuentas a los ciudadanos. Las OSC fueron incorporadas en escasa medida a los procesos preparatorios del primer y segundo Foro de Alto Nivel celebrados respectivamente en Roma y París, pero el mayor reconocimiento de que han sido objeto los múltiples vínculos entre esas organizaciones y las tareas relacionadas con la eficacia de la ayuda condujeron al establecimiento de un Grupo Consultivo sobre la Sociedad Civil y la Eficacia de la Ayuda y a una importante participación de las OSC en el Foro de Alto Nivel de 2008.

Los esfuerzos comunes están dirigidos a la obtención de tres resultados:

- Reconocimiento y posibilidad de expresión: mejorar la comprensión y el reconocimiento de los cometidos de las OSC como agentes del desarrollo y partes integrantes de la estructura de la ayuda internacional, y participación de las OSC en los debates generales sobre la eficacia de la ayuda.
- Enriquecimiento del programa internacional relativo a la eficacia de la ayuda: mejorar la comprensión de la aplicabilidad y las limitaciones de la Declaración de París para abordar cuestiones de eficacia de la ayuda de importancia para las OSC, entre ellas la mejor manera de que contribuyan a la eficacia de la ayuda.
- Lecciones sobre buenas prácticas: mejorar la comprensión que las propias OSC, los donantes y los gobiernos de los países en desarrollo tienen acerca de las buenas prácticas relacionadas con la sociedad civil y la eficacia de la ayuda.

### ***Situaciones de fragilidad y conflicto***

Las situaciones de fragilidad y conflicto plantean problemas específicos al desarrollo y el uso eficaz de la ayuda. En estas situaciones, los principios de la Declaración de París deben ser complementados con los principios del CAD para una “buena intervención de apoyo en los Estados frágiles y situaciones de fragilidad” y adaptados a los contextos concretos. Los enfoques holísticos son de importancia crucial.

En el plano de las políticas se han producido progresos significativos en los tres últimos años. Los miembros del CAD han adoptado los principios para la intervención de apoyo en los Estados frágiles y situaciones de fragilidad, y la Unión Europea, el Banco Mundial y otros han suscrito esos principios. Muchas declaraciones de política reconocen el reto de la construcción de la paz y del Estado, la importancia de los acuerdos políticos, las negociaciones de élite y la reconciliación amplia, y también que en algunos casos los progresos reales pueden llevar generaciones. En consecuencia, se han establecido estrategias y mecanismos de tipo global, junto con instrumentos tales

como la alineación virtual y la alineación parcial. También se ha elaborado una serie de instrumentos analíticos tales como las evaluaciones de necesidades durante los conflictos y después de ellos, y análisis políticos de la economía y la gobernanza. Estos instrumentos han sentado las bases para la elaboración de estrategias y políticas de los donantes en situaciones de conflicto y fragilidad, e innovaciones organizativas tales como la creación en la sede de unidades dedicadas a las políticas.

El conjunto de pruebas que permiten evaluar los progresos en el nivel nacional operacional es insuficiente, pero es claro que los resultados son, en el mejor de los casos, dispares. En contraste con los importantes avances obtenidos en lo relativo a las políticas, la puesta en práctica sigue siendo un importante obstáculo, y los adelantos en materia de coordinación interna y externa entre los interlocutores del desarrollo no han producido ningún efecto notorio en el proceso. Sobre todo, los gobiernos de la OCDE han tenido muy a menudo aversión al riesgo; ante muchas situaciones de conflicto y fragilidad han respondido de modo muy lento e ineficiente, y sin coordinación. El seguimiento de la aplicación de los principios del CAD sobre la intervención de apoyo en los Estados frágiles y situaciones de fragilidad podría contribuir a mejorar la actitud de los donantes.

### ***Consecuencias del cambio de la estructura de la ayuda***

Más allá de los donantes bilaterales y multilaterales tradicionales, participan en la financiación del desarrollo un creciente número de agentes, entre ellos las economías emergentes, las fundaciones privadas, los fondos temáticos mundiales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Estos agentes aportan no solo fondos adicionales, sino también experiencias, competencias y enfoques que aumentan las perspectivas de un desarrollo logrado.

Se reconoce cada vez más que los proveedores de ayuda al desarrollo no vinculados al DAC han hecho aportes considerables en cuanto a alianzas innovadoras (por ejemplo la cooperación Sur-Sur y triangular) y experiencias que pueden enriquecer la reflexión mundial acerca de la manera de mejorar la eficacia de la cooperación para el desarrollo. Aunque todavía no se conoce en detalle la manera en que los distintos agentes interpreta y aplican la Declaración de París, hay un acuerdo general en que los principios de la eficacia de la ayuda son importantes para todos, y que todos los donantes, estén o no vinculados al DAC, pueden beneficiarse considerablemente de las experiencias y enfoques de los otros. Se necesita un esfuerzo suplementario para establecer alianzas más sólidas e integradoras con todos los agentes del desarrollo, sobre la base de las estrategias y prioridades de los países socios.

Los programas y fondos mundiales pueden complementar efectivamente los programas multilaterales y bilaterales en los países con el fin de alcanzar objetivos específicos de desarrollo, y se está procurando integrar mejor en el plano nacional la asistencia que prestan. No obstante, a medida que surgen nuevos desafíos mundiales, los países socios y los donantes deberían reflexionar cuidadosamente antes de crear canales separados; se debería preferir canalizar esos nuevos fondos a través de los mecanismos existentes antes que crear unos nuevos que podrían aumentar la fragmentación en el plano nacional. Se debería mantener un equilibrio entre la financiación para mecanismos concretos, y la destinada a aquellos con una misión más amplia de desarrollar la capacidad de los sistemas en su conjunto.