

VI. LA DECLARACIÓN DE PARÍS Y LA EFICACIA DE LA AYUDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Breve análisis comparativo de su aplicación en Bolivia, Nicaragua, Honduras y Perú

Luis Miguel Artieda Aramburú*

* Luis Miguel Artieda Aramburú: Analista y consultor peruano en temas de cooperación internacional para el desarrollo. El presente texto fue preparado por el autor como material de apoyo para el Taller Regional de América Latina y El Caribe: "Desafíos de la Sociedad Civil ante el reto de la Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo", 29 al 31 de Octubre de 2007, Managua, Nicaragua. ALOP – The Reality of Aid – COSUDE – Coordinadora Civil de Nicaragua – Red Nicaragüense para la Democracia y el Desarrollo Local – Oxfam Intermón – Oxfam Gran Bretaña – Trocaire – Acsur Las Segovias – SNV.

VI. LA DECLARACIÓN DE PARÍS Y LA EFICACIA DE LA AYUDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Breve análisis comparativo de su aplicación en Bolivia, Nicaragua, Honduras y Perú

Luis Miguel Artieda Aramburú

INTRODUCCIÓN

El presente informe busca establecer el estado actual y las perspectivas de avance en cuanto a la implementación de las recomendaciones de la Declaración de París (DP) en América Latina y El Caribe (ALC) para incrementar la Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Para ello se realiza un seguimiento a los casos de Bolivia, Nicaragua, Honduras y Perú, que han suscrito la DP y han desarrollado algunas iniciativas alrededor de su implementación. Se presenta la información de manera concreta y esquemática, ahondando en los datos por país y apoyándose en casos concretos de cada uno de ellos.

Se constata a través del informe que para que los países de ALC puedan mejorar la evidente situación de ineficiencia de la AOD deben preocuparse por ir más allá de los preceptos de la Declaración de París. De esta manera, son los países receptores, mucho más que los donantes, los agentes lógicamente llamados a incrementar la eficacia de sus sistemas de ayuda, no sólo desde el punto de vista estatal sino de manera incluyente para con las OSC.

Finalmente, no se debe centrar el tema de la eficiencia únicamente en la AOD, sino que se debe "empezar por casa", y lograr eficiencia interna en los sistemas nacionales de provisión de servicios de apoyo al desarrollo. Una forma clave de lograr lo anterior es utilizar la replica y el incremento de la escala de los programas exitosos. Ello se puede lograr a través de sistemas de gestión de conocimientos, a modo de recuperar los aprendizajes de un gran número de proyectos que son muy exitosos a nivel experimental, pero incapaces de generar un cambio cuantitativo, justamente por falta de difusión y de apropiación de los aprendizajes por parte de las políticas de desarrollo nacionales.

1. ANTECEDENTES

La Ayuda Oficial al Desarrollo y la evolución de las condiciones de vida en ALC

Luego de varias décadas de cooperación internacional para el desarrollo, se han generado impactos puntuales relevantes pero no se ha logrado con ella combatir de manera tangible la situación de pobreza de los países receptores de la ayuda. Si se toma como

CAPÍTULO VI

ejemplo a ALC, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)¹, la pobreza total se ha reducido apenas 0,7 puntos porcentuales en 25 años, al pasar de 40,5% en 1980 a 38,5% de la población total en 2005. En ese mismo período la producción de la región se incrementó en un 79%, mientras que la producción mundial se duplicó². Esto devela la grave situación de inequidad, concentración de la riqueza y de evidente ineficacia de la AOD que prevalece hasta hoy en la región.

Este fenómeno ha concitado la atención del mundo académico y a través de una serie de investigaciones empíricas se ha constatado que existe un sustento sólido a las críticas vertidas tanto sobre la eficacia de la AOD como sobre las propias motivaciones de la ayuda, que muchas veces se encuentran en contraposición con las necesidades de los países receptores (Alonso, 2004).³

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la eficacia de la AOD

En este contexto, en el año 2000, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) propició la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se trata de una lista de metas a lograr para el año 2015 respecto de 8 temas fundamentales como pobreza, hambre, educación, mortalidad infantil, entre otros.

A 7 años de su adopción, se presenta muy complicado el panorama para alcanzar dichas metas. Una importante causa de este problema es la falta de eficiencia y eficacia en la ayuda que brinda la AOD.

De acuerdo con el Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda (GADC, 2007), el concepto de Eficacia de la Ayuda está referido a la medida en que la AOD logra obtener efectos reales en la reducción de los niveles de pobreza en la población beneficiaria. Cuando se habla de efectos se está haciendo referencia a cambios sostenibles en la tendencia de la variable pobreza, más que a impactos de proyectos puntuales que tienden a diluirse junto con el apoyo de los mismos.

Así, el GA distingue tres razones por las cuales el concepto de eficacia de la ayuda es importante:

- Enfoca la atención en la situación global, asegurando que los objetivos supremos del sistema de ayuda en su conjunto sean alcanzados.
- Puede contribuir a asegurar que el sistema de la ayuda internacional se mantenga fiel a su vocación fundamental, haciendo frente a intereses conflictivos de índole política o burocrática, imperativos institucionales, metas de política extranjera u objetivos comerciales que podrían desviar la ayuda de su objetivo principal.
- Sirve para enmarcar el análisis de la experiencia general adquirida en materia de buenas prácticas y para establecer un consenso sobre la manera en que se podría mejorar la ayuda.

¹ CEPAL: Información disponible en: <http://www.cepal.cl/prensa/noticias/comunicados/1/27481/grafico1panosoc.pdf>

² Naciones Unidas: Información disponible en <http://unstats.un.org/unsd/default.htm>

³ Alonso identifica tanto motivaciones visibles y legítimas (reducción de la pobreza y desigualdad social) como motivaciones más bien ocultas y (comerciales, geopolíticas).

Sin embargo, existe una serie de problemas que limitan la eficacia y efectividad de la AOD:

- Debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados.
- Falta de compromisos que sean más previsibles y multianuales sobre los flujos de ayuda suministrados a los países socios.
- 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.
- 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.
- Los donantes agrupados en la OCDE, que se benefician por la asimetría en la distribución mundial del ingreso, no son precisamente los más indicados para solucionar el problema de la ineficaz ayuda que prestan (Alonso, 2004).

La Declaración de París como medio para promover mayor eficacia en la ayuda

Como una estrategia para superar este problema, en marzo de 2005, 90 países, además de donantes y receptores de ayuda, suscribieron la Declaración de París para incrementar la eficacia de la ayuda. En ella, los representantes de dichos países

acordaron que para alcanzar los ODM es necesario incrementar el apoyo al desarrollo pero incrementado a su vez y de manera significativa el nivel de eficacia con la cual este apoyo se brinda y gestiona.

La DP incluye una herramienta de monitoreo de la aplicación de sus recomendaciones en torno a 5 principios clave: apropiación local, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua.

Se trata de una respuesta a la falta de eficiencia y eficacia en la cooperación al desarrollo, con la intención de incrementar el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM. En tal sentido la DP se plantea realizar una serie de aportes para incrementar el impacto de la ayuda:⁴

La Declaración de París va más allá de los acuerdos previos:

Más que una declaración de principios, la DP delinea una hoja de ruta práctica y orientada a la acción que busca mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. Los 56 compromisos de los adherentes están organizados alrededor de 5 principios clave:

Apropiación local: Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ejemplo: planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño).

Alineamiento: Aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades.

⁴ Tomado de www.oecd.org

CAPÍTULO VI

Armonización: Incrementar la utilización de enfoques programáticos, eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes.

Gestión orientada a resultados: Alcanzar el máximo rendimiento posible.

Responsabilidad mutua: 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.

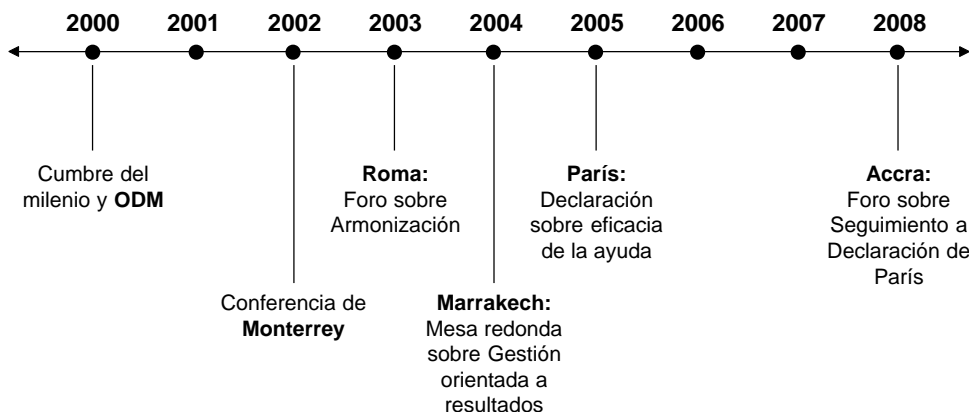
Se plantean doce indicadores para monitorear el progreso en la consecución de resultados:

Los 12 indicadores de eficacia de la ayuda fueron desarrollados como un instrumento para dar seguimiento e incidir hacia un mayor compromiso de los adherentes. Se han fijado metas al 2010 para 11 de los objetivos que han sido diseñados para fomentar el progreso a nivel global entre los países y organizaciones adheridas a la DP.

Resumen de principios e indicadores de la DP

Principio	Indicador
Apropiación Local	Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas
Alineamiento	<p>Sistemas nacionales fiables</p> <p>Flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales</p> <p>Reforzar las capacidades con apoyo coordinado</p> <p>Uso de sistemas de gestión de finanzas públicas del país</p> <p>Uso de los sistemas de aprovisionamiento del país</p> <p>Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas</p> <p>La ayuda es más predecible</p> <p>Ayuda desligada</p>
Armonización	<p>Uso de disposiciones o procedimientos comunes</p> <p>Fomentar análisis comunes</p>
Gestión orientada a resultados	Marcos orientados a los resultados
Responsabilidad mutua	Mutua responsabilidad

En busca de una solución: cronología de los avances para incrementar el impacto de la AOD



2. AVANCES EN TORNO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

Situación general

A partir de la encuesta de monitoreo realizada en 2005 sobre los 12 indicadores estipulados en la DP, se cuenta con una línea de base de los mismos para 34 de los países adherentes.

A pesar de tratarse de una primera medición, una serie de problemas pudieron identificarse a nivel global (OECD 2006, p. 13):

- El costo de la descoordinación es muy alto. En los países más pequeños y dependientes de la ayuda, existen muchos

actores con objetivos encontrados, lo que genera altos costos de transacción.

- Persiste la ayuda atada.
- Divergencias entre las políticas de la fuente y la aplicación en el campo.
- Se debe reforzar la apropiación local.
- Igualmente se ha avanzado poco en la gestión por resultados.

Para ver si estos problemas se replican en el contexto de los países seleccionados (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Perú), primeramente se presenta en el cuadro siguiente la Situación General por país, la misma que denota un nivel entre moderado y bajo de avance para los 4 países en torno a los 5 principios.

Principio	Bolivia	Honduras	Nicaragua	Perú
Apropiación local	Moderado	Moderado	Moderado	Moderado
Alineamiento	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Armonización	Bajo	Moderado	Bajo	Bajo
Gestión orientada a resultados	Moderado	Moderado	Moderado	ND
Responsabilidad mutua	Moderado	Moderado	Moderado	Bajo

CAPÍTULO VI

Con la intención de conocer cuáles son las causas del pobre nivel de avance en cuanto a la implementación de las recomendaciones de la DP en los países mencionados, se analiza a continuación el detalle de los indicadores que determinan el desempeño de cada país en los 5 principios señalados. El análisis de los indicadores se complementa con algunos casos específicos de los países seleccionados, extraídos de la encuesta mencionada previamente.

Principio 1: Apropiación local

De acuerdo con el Reporte de Progreso del Marco Integral de Desarrollo (MID), elaborado por el Banco Mundial para 2005,⁵ el progreso de los países seleccionados en cuanto a operativizar mediante planes sus estrategias de desarrollo es medio o bajo.

El reporte del MID evalúa 4 principios: visión holística de largo plazo, identificación del país con las iniciativas, relación de colaboración dirigida por el propio país y orientación a los resultados. El resultado general para los países seleccionados se muestra en el siguiente cuadro (Indicador 1):

Indicador 1: Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas

País	Puntaje
Bolivia	Acciones siendo implementadas
Honduras	Acciones siendo implementadas
Nicaragua	Elementos existentes o siendo considerados
Perú	ND

Fuente: World Bank. *CDF Progress Report for 2005*.

⁵ Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/DFINTRANET/Resources/EnablingCountryCapacity-Vol.I.pdf>

Es importante mencionar que los países que el mencionado reporte considera como ejemplo a seguir, tales como Etiopía, Ruanda o Mozambique, entre otros, son países correlativamente con mayor presencia y dependencia de la ayuda exterior (la AOD es mayor al 10% de su PBI).⁶ Esto permite advertir una motivación lógica detrás del diseño de estrategias de desarrollo: a mayor dependencia de la AOD, los países en cuestión tendrán más incentivos para desarrollar herramientas más sofisticadas de planificación del desarrollo.

Ejemplos concretos Indicador 1: estrategias de desarrollo operativas

Perú ha realizado un importante esfuerzo de concertación multisectorial a través del denominado "Acuerdo Nacional". Dicho acuerdo reunió a expertos de diversas disciplinas para coordinar los lineamientos de política a través del Plan Nacional de Competitividad.⁷ Lamentablemente, dicho plan no ha podido ser aterrizado a presupuestos operativos ya que su implementación depende de múltiples actores con intereses y mandatos superpuestos y disímiles.

Bolivia implementó durante los últimos años una Estrategia Nacional de Reducción de Pobreza, sin embargo, sus indicadores de pobreza empeoraron en el mismo período (Andersen & Evia, 2003). Ante ello, se está cambiando el enfoque de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, haciendo mayor énfasis en el sector productivo de la economía. Se han seleccionado 14 sub-sectores con una elevada capacidad de generar empleo donde el sector público, conjuntamente con el sector privado, desarrollará infraestructura, acceso a mercados, asistencia técnica, entrenamiento, entre otros.

⁶ Banco Mundial, *World Development Indicators, Key Development Data & Statistics*, estadísticas disponibles en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20535285~menuPK:64133163~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>

⁷ CNC, Las matrices de planificación del Plan Nacional de Competitividad están disponibles en http://www.perucompite.gob.pe/Documentos/PNC_Matriz_0610-2.pdf

Principio 2: Alineamiento

Se trata del principio más importante de la DP (abarca 7 de los 12 indicadores). Esto se debe a la necesidad de disminuir la fuerte discrecionalidad que tradicionalmente ha existido en la AOD (Alonso, 2004).

El indicador 2a intenta medir, en una escala de 1 a 6, el nivel de utilización del país de buenas prácticas generalmente aceptadas en cuanto a la gestión de las finanzas públicas. En este caso, luego de revisar los criterios de calificación,⁸ se deduce que los países seleccionados poseen un avance entre moderado y bueno en cuanto a: I) el diseño de políticas explícitas y relacionadas con sus presupuestos, II) al adecuado cumplimiento de los presupuestos planteados y III) a la adecuada conciliación de las cuentas fiscales a manera de obtener y difundir oportunamente la información de las finanzas públicas.

Indicador 2a: Sistemas nacionales fiables

País	Puntaje
Bolivia	3.5
Honduras	4.0
Nicaragua	3.5
Perú	ND

Fuente: World Bank. **Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)**, 2005.

⁸ Banco Mundial, Country Policy and Institutional Assessments, 2006 Assessment Questionnaire, p.39. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21378540~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html>

Ejemplos concretos Indicador 2a: sistemas nacionales fiables

Honduras ha avanzado de manera importante hacia la institución de sistemas nacionales fiables para el manejo presupuestal y financiero del Estado. Dicho país cuenta desde 2003 con un Sistema Integrado de Administración Financiera que ha sido recientemente habilitado para que los Ministerios puedan acceder fácilmente a la información e incorporar la suya con el fin de conciliar ingresos y gastos fiscales. La encuesta señala que a pesar de estos avances, el uso del mencionado sistema aún puede incrementarse largamente entre las entidades gubernamentales hondureñas.

Bolivia posee un sofisticado Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa, sin embargo, el Contralor de la República, cargo teóricamente diseñado para auditar la gestión pública, en la práctica no posee poderes vinculantes y por ende aún no ha realizado una auditoría al desempeño de las políticas y programas gubernamentales.

Como se aprecia en el siguiente cuadro (Indicador 3), para el caso de Nicaragua, el 73% de los flujos de ayuda son reflejados en el presupuesto nacional. Este ratio es considerablemente menor en Perú (43%) mientras que en Bolivia y Honduras extrañamente la ayuda presupuestada por el Estado es mayor a la ayuda efectivamente realizada. Esto se puede deber a problemas de registro de la ayuda recibida.

Indicador 3: Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales

País	Estimado de flujos de ayuda en el presupuesto del Gobierno (millones US\$)	Desembolsos de ayuda hechos por donantes al Gobierno (millones US\$)	%
Bolivia	885	628	141
Honduras	667	334	200
Nicaragua	305	418	73
Perú	197	429	46

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

CAPÍTULO VI

Ejemplos concretos Indicador 3: la AOD se alinea

Nicaragua cuenta ahora con una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, que se enmarca en un Plan Nacional de Desarrollo. Dichos instrumentos han sido operativizados a nivel sectorial a través de matrices presupuestales que han facilitado un alineamiento relevante de las actividades de los donantes a las prioridades nacionales.

Perú muestra una aparente contradicción. En efecto, el problema que limita la capacidad de alineamiento a los planes nacionales no es la ausencia de planes concertados de largo plazo sino la abundancia de los mismos, sin un correlato real en la ejecución. En otras palabras, la calidad de los planes es sumamente baja y esto determina que no sean operativizados. Este fenómeno se replica con fuerza en los tres niveles de gobierno: local, regional y central.

El cuadro siguiente (Indicador 4) presenta el porcentaje de la cooperación técnica que es coordinada con las instancias estatales y está en correspondencia con las estrategias de desarrollo nacional. Es interesante constatar que el nivel de alineamiento del apoyo es muy disímil en los casos seleccionados. Mientras que Bolivia despunta con un apreciable 80%, en el caso peruano tan solo el 5% del total de la cooperación técnica se desarrolla de manera coordinada y coherente con las estratégicas nacionales de desarrollo.

Indicador 4: Reforzar las actividades con apoyo coordinado

País	Cooperación técnica coordinada (millones US\$)	Total de cooperación técnica (millones US\$)	%
Bolivia	143	178	80
Honduras	70	148	47
Nicaragua	36	124	29
Perú	14	267	5

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Ejemplos concretos Indicador 4: apoyo coordinado

Perú posee una administración pública no profesionalizada y sumamente volátil, lo cual explica la baja acumulación de capital institucional en el Estado y por ende el pobre desempeño del país en materia de apoyo coordinado. La rotación de personal es muy elevada ya que se guía por criterios políticos más que técnicos, esto explica que sólo un 5% de la ayuda sea coordinada, ya que los donantes encuentran muy difícil trabajar y firmar convenios con cuadros estatales que serán reemplazados sin razón aparente.

Nicaragua considera que la cooperación técnica es coordinada cuando ésta está apoyando explícitamente las prioridades definidas por el Gobierno. Esta cooperación debe ser formalizada a través de un documento, por ejemplo, un acuerdo bilateral, un memorando de entendimiento y una resolución de un grupo de trabajo sectorial. Según la encuesta, la principal limitante que actúa en contra de esta coordinación es la inexistencia de una estrategia gubernamental integral para el desarrollo de capacidades en las entidades estatales, lo que determina altos costos de transacción y una ayuda fragmentada y descoordinada.

El indicador 5b demuestra que existe aún mucho por hacer en el desarrollo de sistemas de aprovisionamiento fiables en los países seleccionados. Así, sólo una pequeña parte de la AOD a estos países es canalizada a través de sistemas de aprovisionamiento estatales.

Indicador 5b: Uso de sistemas de gestión de las finanzas públicas del país

País	Ayuda canalizada por sistemas de aprovisionamiento (millones US\$)	Desembolsos de ayuda hechos por donantes al Gobierno (millones US\$)	%
Bolivia	95	628	15
Honduras	17	334	5
Nicaragua	116	418	28
Perú	188	429	44

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Ejemplos concretos Indicador 5b: uso de sistemas nacionales de aprovisionamiento

Honduras posee una Ley Orgánica del Presupuesto (2005) que promueve la regulación del gasto público. Sin embargo, de acuerdo con el Gobierno, existen problemas en términos del registro de la cooperación no reembolsable, la falta de planes de gasto de mediano plazo por parte de los donantes y sobre todo una falta de coordinación entre el gobierno y los donantes en lo que respecta a los sistemas nacionales de gasto.

Perú presenta un porcentaje relativamente alto en este indicador y esto no es sorprendente si se toman en cuenta los avances realizados durante los últimos años en torno al tema del Gobierno Electrónico y a las compras corporativas por parte del Estado.

Otro punto interesante en el tema de alineamiento es el que se recoge mediante el Indicador 6. Este indicador mide la capacidad de los donantes y los países socios de hacer efectiva la AOD sin tener que construir estructuras administrativas ad hoc para la implementación.

La información presentada en el cuadro siguiente constituye una línea de base del número de estructuras de implementación

paralelas, el mismo que se debería reducir paulatinamente hacia 2010. Con ello, el objetivo es que se fortalezca la institucionalidad local y que los cambios que pretende impulsar la AOD sean sostenibles e institucionalizados, ya que de otra forma se desvanecerán cuando se acabe la ayuda.

Indicador 6: Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas

País	Número de unidades de implementación paralelas
Bolivia	66
Honduras	52
Nicaragua	107
Perú	55

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Ejemplos concretos Indicador 6: unidades paralelas de implementación (UPI)

Nicaragua enfrenta un problema central para la reducción de las UPI ya que los donantes internacionales continúan utilizando procedimientos de implementación diferentes a los del país. En este sentido, para que los esfuerzos por transferir las UPI a las agencias del gobierno no terminen en una excesiva sobrecarga de las mismas, los donantes deberían adecuar sus procedimientos a los del Estado.

Honduras presenta un caso en el que se han realizado importantes esfuerzos para limitar la utilización de las UPI como soporte administrativo de los proyectos, mientras que la responsabilidad de la operación técnica de los proyectos financiados por donantes viene siendo paulatinamente absorbida por instituciones del gobierno. Los mencionados esfuerzos incluyen la propuesta de incluir las UPI dentro de la operatividad de los Ministerios a través de Unidades Administradoras de Programas.

CAPÍTULO VI

Como se aprecia en el cuadro siguiente (Indicador 7), con excepción de Perú los avances son interesantes en los países seleccionados en cuanto al porcentaje de la AOD que se desembolsa y ejecuta dentro del período fiscal en el que se había programado.

Indicador 7: La ayuda es más predecible

País	Desembolsos de ayuda hechos por donantes al Gobierno (millones US\$)	Ayuda programada por los donantes para ser desembolsada en el año fiscal (millones US\$)	%
Bolivia	455	722	63
Honduras	291	404	72
Nicaragua	384	549	70
Perú	211	440	48

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Finalmente, otro tema importante en cuanto al principio de Alineamiento es el relacionado con la ayuda desligada (Indicador 8), cuyo porcentaje ya es bastante considerable para los países seleccionados, como se muestra en el siguiente cuadro.

Indicador 8: Ayuda desligada

País	Ayuda desligada (millones US\$)	Ayuda bilateral total (millones US\$)	%
Bolivia	258	330	78
Honduras	742	1009	74
Nicaragua	411	482	85
Perú	114	180	63

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Ejemplos concretos Indicador 8: ayuda desligada

Bolivia y Perú representan casos en los que es lógico esperar que el porcentaje de ayuda desligada sea relativamente menor dado que existe una fuerte tendencia de la cooperación estadounidense a atar la ayuda a la erradicación de cultivos ilícitos de hoja de coca.

Principio 3: Armonización

La duplicidad de esfuerzos tanto entre los cooperantes como entre las instituciones de los países aliados representa un problema medular que atenta contra la eficacia de la ayuda en los países seleccionados.

Este problema se aprecia claramente en los siguientes tres indicadores (9, 10^a y 10b) ya que en los tres cuadros siguientes se aprecia claramente que: I) la mayor parte de la AOD se canaliza en ausencia de un enfoque programático común y II) tanto los trabajos de análisis como las misiones de campo de los donantes (y de las instituciones del Gobierno) se realizan de manera paralela y descoordinada.

Esta situación ocasiona que se eleven considerablemente los costos de transacción asociados con la AOD y se desperdicien recursos en el recojo de información que ya existe. En suma, con una mayor coordinación sería posible racionalizar gran parte de los recursos actualmente malgastados, lo cual ayudaría a obtener mejores resultados con los mismos recursos y por ende incrementar la eficacia de la AOD.

Indicador 9: Uso de disposiciones o procedimientos comunes

País	Ayuda suministrada a través de enfoques basados en programas (millones US\$)	Total de ayuda desembolsada (millones US\$)	%
Bolivia	253	791	32
Honduras	185	432	43
Nicaragua	256	533	48
Perú	87	559	16

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Indicador 10a: Fomentar análisis comunes: misiones coordinadas

País	Misiones coordinadas entre donantes	Total de misiones de donantes	%
Bolivia	44	257	17
Honduras	112	521	21
Nicaragua	34	356	10
Perú	9	81	11

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Indicador 10b: Fomentar análisis comunes: trabajos analíticos

País	Trabajos analíticos coordinados entre donantes	Total de trabajos analíticos	%
Bolivia	15	50	30
Honduras	64	141	45
Nicaragua	34	64	53
Perú	8	55	15

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

Ejemplos concretos Indicadores 9, 10^a y 10b: armonización

Perú ha realizado esfuerzos para armonizar las políticas de ayuda a través de la Agencia Peruana de Cooperación internacional (APCI), sin embargo, la capacidad de convocatoria de dicha agencia es muy limitada. Adicionalmente, se evidencia una falta de interés en torno a la armonización debido a que los proyectos financiados por donaciones bilaterales requieren simplemente la presencia nominal de una contraparte gubernamental. Así, el nivel de responsabilidad de los funcionarios es bajo o nulo con respecto a los compromisos del proyecto, trayendo como consecuencia un limitado nivel de coordinación y armonización entre proyectos.

De acuerdo con el GA, en términos de eficacia de las OSC, un factor especialmente importante son las maneras en que las diversas OSC están estructuradas para trabajar conjuntamente en actividades de defensa de intereses y de diálogo sobre políticas. Las OSC pueden sumar sus fuerzas de diversas maneras, a través de organismos coordinadores o alianzas temporales o bien mediante redes más informales. Estas iniciativas pueden contribuir a reagrupar los intereses de numerosas OSC y acercar más eficazmente a los responsables de elaborar políticas y a los grupos de base (Perkin y Court, 2005, p. 5).

Sin embargo, la recomendación de trabajar con enfoques programáticos coordinados entre OSC se ve dificultada ya que ellas compiten entre sí por los fondos.

Por otro lado las grandes OSC pueden trabajar más fácilmente enfoques programáticos mientras que las pequeñas se especializan en proyectos de desarrollo comunitario, con alto impacto en el nivel micro pero con altos costos de transacción y aprendizaje.

Principio 4: Gestión orientada a resultados

El nivel de avance en cuanto a la presencia de Marcos de Desempeño transparentes y que puedan ser supervisados es moderado para los países seleccionados.

Indicador 11: Marcos orientados a resultados

País	Ranking
Bolivia	C
Honduras	C
Nicaragua	C
Perú	ND

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Paris, OECD, 2007.

CAPÍTULO VI

Ejemplos concretos Indicador 11: Gestión orientada a resultados

Honduras ha realizado mejoras en la calidad y disponibilidad de información relacionada con los niveles de pobreza: se ha realizado un censo en 2001, una encuesta sobre pobreza en 2005 y un estudio de medición de condiciones de vida en 2004. Para hacer más disponible la información se ha aprobado recientemente en el congreso una Ley de Transparencia y se ha empezado a colocar datos sobre presupuesto y reducción de pobreza en varias webs gubernamentales. A pesar de estos esfuerzos para contar con una estrategia nacional de estadísticas para el desarrollo, las capacidades para el recojo de información permanecen fragmentadas.

Nicaragua también ha demostrado que se encuentra en un franco proceso de mejora en cuanto a la disponibilidad y calidad de información acerca de los niveles de pobreza. Ejemplo de ello es la realización de encuestas completas que cubrieron los temas de Niveles de Vida, Demografía y Salud en 2005. Otro avance importante es la implementación por parte del Gobierno de un sistema computarizado de monitoreo y evaluación a nivel nacional que incluye 51 indicadores cuya medición ayudará a obtener información valiosa para tomar decisiones sobre los resultados de la AOD.

Principio 5: Responsabilidad mutua

El cuadro siguiente (Indicador 12) muestra qué países han adoptado a la fecha mecanismos para la revisión mutua de los compromisos de la Declaración de París.

Indicador 12: MUTUA RESPONSABILIDAD

País	Ranking
Bolivia	SÍ
Honduras	NO
Nicaragua	SÍ
Perú	NO

Fuente: OECD-DAC. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, París, OECD, 2007.

Ejemplos concretos Indicador 12: Mutua responsabilidad

Nicaragua ha implementado ya un mecanismo a nivel nacional que permite la evaluación conjunta (gobierno y donantes) del progreso de acuerdo con compromisos pre-establecidos de efectividad de la ayuda, incluyendo los principios de la misma Declaración de París. Esto se debe en parte a que Nicaragua es uno de los países que implementó de manera piloto las recomendaciones de la Declaración de Roma sobre armonización en 2003.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

A la luz de un análisis básico de los principales agregados socioeconómicos queda claro que la inequidad y la pobreza se mantienen como dos de los principales problemas que enfrenta la comunidad mundial actual.

Dicha lamentable situación no constituye novedad como tampoco lo es la gran cantidad de esfuerzos (humanos y financieros) que se despliegan en la AOD a nivel mundial. Ello permite deducir directamente el punto de partida del presente análisis: los cuestionamientos sobre la eficacia de la AOD poseen un evidente asidero empírico.

En este sentido, resulta pertinente y necesario reducir los costos de transacción relacionados con la AOD a modo de hacerla más eficiente. En este sentido la Declaración de París provee un marco de referencia y un punto de partida, aunque limitado, capaz de provocar reflexión de la comunidad internacional acerca de la necesidad de no seguir apoyando flujos de AOD que no logren la mayor parte de sus resultados esperados.

Luego de haber revisado el nivel base de avance en cuanto a las recomendaciones de la Declaración de París para un grupo de 4 países de ALC, se comprueba que la situación de logro en cuanto a los principios e indicadores estipulados se encuentra entre moderada y baja.

Esta realidad debe llamar a la acción a los principales decisores de política en el ámbito latinoamericano y caribeño. Máxime cuando la Declaración de París evalúa la eficacia de la AOD únicamente a nivel de la relación donante – gobierno, dejando de lado el gran número de relaciones (y recursos) manejados directamente por las OSC, ámbito donde definitivamente se replica - acaso con mayor intensidad – la falta de alineamiento y armonización que constituyen los ejes más importantes en la búsqueda de una mayor eficacia de la AOD.

Recomendaciones

Cabe señalar que los esfuerzos que se emprendan para mejoras justamente los temas de alineamiento y armonización no pueden darse de manera robótica, sobre todo en ausencia de un sistema integral y coherente al cual alinearse o con el cual armonizar. En efecto, en general en ALC constituye un riesgo alinear la ayuda a las políticas nacionales de reducción de pobreza cuando no hay verdadera inclusión de la sociedad civil en su elaboración e implementación.

En este contexto, tanto las OSC como las instituciones del Estado y los donantes deberían destinar mayor cantidad de recursos a promover el ordenamiento y planificación interna coordinada. Desde el ámbito gubernamental, la constitución de centros de planificación estratégica nacionales constituye la principal tarea pendiente para la mayor parte de países de ALC.

Al contar con este tipo de instancias de coordinación y planificación nacional, se torna más realista la posibilidad de promover una ayuda alineada y armonizada, en el marco de políticas públicas pensadas de manera integral, a diferencia de la fragmentación y superposición de políticas de apoyo que impera actualmente en ALC.

En suma, es necesario que los países de ALC observen los preceptos de la Declaración de París pero no se limiten a ellos. Así, son los países receptores, mucho más que los donantes, los agentes lógicamente llamados a incrementar la eficacia de sus sistemas de ayuda, no sólo desde el punto de vista estatal sino de manera incluyente para con las OSC.

Finalmente, no se debe centrar el tema de la eficiencia únicamente en la AOD, se debe "empezar por casa", y lograr eficiencia interna en los sistemas nacionales de provisión de servicios de apoyo al desarrollo. Una forma clave de lograr lo anterior es utilizar la replica y el incremento de la escala de los programas exitosos. Ello se puede lograr a través de sistemas de gestión de conocimientos, a modo de recuperar los aprendizajes de un gran número de proyectos que son muy exitosos a nivel experimental, pero incapaces de generar un cambio cuantitativo, justamente por falta de difusión y de apropiación de los aprendizajes por parte de las políticas de desarrollo nacionales.

CAPÍTULO VI

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (2006): **Mito y realidad de la ayuda externa: América Latina al 2006**, Lima, ALOP-DESCO-Oxfam Gran Bretaña-The Reality of Aid, pp. 13 – 44.

Andersen & Evia (2003): **La Efectividad de la Ayuda Externa en Bolivia**, DFID.

Alonso, José Antonio (2004): "El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje", Madrid, *The European Journal of Development Resarch*.

Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda, GA-DC (2007): **Sociedad civil y eficacia de la ayuda: Documento conceptual**.

Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda (2007): **Sociedad civil y eficacia de la ayuda: Síntesis de las cuestiones en juego**.

OECD-DAC (2005): **Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability**. High Level Forum, February 28-March 2, París, OECD.

OECD-DAC (2007): **Survey on Monitoring the Paris Declaration**, París, OECD.

Organización de las Naciones Unidas (2000): **Objetivos de Desarrollo del Milenio**.

World Bank (2005): **CDF Progress Report for 2005**.

World Bank (2006): **Country Policy and Institutional Assessments, 2006 Assessment Questionnaire**.

PÁGINAS WEB

www.ucm.es/info/icei/pdf/Alonso%20EJDR.pdf

www.odi.org.uk/publications/opinions/3_aid_architecture_rev_oct4.html

www.oecd.org

www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

www.oecd.org/document/52/0,3343,en_2649_3236398_38542068_1_1_1_1,00.html

www.aidharmonization.org

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20919987~menuPK:2540090~pagePK:139301~piPK:139306~theSitePK:140576,00.html>

<http://www.perucompite.gob.pe>

<http://www.cepal.cl/prensa/noticias/comunicados/1/27481/grafico1panosoc.pdf>

<http://unstats.un.org/unsd/default.htm>