

Capítulo 2

Apropiación y resultados de la cooperación al desarrollo

El liderazgo por parte de los países en desarrollo de sus propias políticas y estrategias de desarrollo es esencial para que las alianzas para el desarrollo cosechen éxito. Esto implica que los programas de cooperación deberán alinearse con los sistemas, las prioridades y las políticas pertenecientes a los países en desarrollo. Este capítulo pasa revista al estado general de aplicación y a los desafíos hallados a la hora de cumplir los principales compromisos contraídos en el acuerdo de la Alianza de Busan para promover la apropiación por parte de los países de su agenda de desarrollo y obtener resultados que respondan a sus prioridades. El capítulo se pregunta: ¿En qué medida están usando los proveedores de cooperación los resultados de los países en desarrollo como base para evaluar el rendimiento de sus propios programas de cooperación al desarrollo? ¿Se registra la financiación de la cooperación al desarrollo en los presupuestos nacionales de los países en desarrollo? ¿Han mejorado los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países en desarrollo y están siendo utilizados por los proveedores de cooperación? ¿Están haciendo más los proveedores por desligar su ayuda e informar sobre sus avances al respecto?

Si se alinea con las prioridades y los sistemas de los países, la cooperación al desarrollo puede servir de estímulo e impulso para reforzar las capacidades, las instituciones y la rendición de cuentas.

El acuerdo de la Alianza de Busan considera la apropiación de las prioridades de desarrollo por parte de los países en desarrollo como el primero de los cuatro principios fundamentales para un desarrollo eficaz (Recuadro 1.1). La apropiación nacional o por parte del país significa que los procesos de desarrollo son dirigidos por los propios países en desarrollo y que, por lo tanto, las acciones están adaptadas a sus situaciones y necesidades específicas. El segundo principio es el enfoque en los resultados, es decir, asegurarse de que las inversiones y los esfuerzos tengan un impacto duradero en la erradicación de la pobreza, en la reducción de las desigualdades, en el desarrollo sostenible y en la mejora de las capacidades de los países en desarrollo. Estos dos principios están estrechamente relacionados, ya que, para aumentar el enfoque en los resultados de la cooperación al desarrollo, los países y organizaciones acordaron en Busan redoblar esfuerzos para adecuar su trabajo a las prioridades y políticas establecidas por los mismos países en desarrollo.

Este capítulo esboza los resultados de los cuatro indicadores diseñados para medir los avances en los dos anteriores principios:

- Indicador 1: La cooperación al desarrollo se orienta a resultados que responden a las prioridades de los países en desarrollo.
- Indicador 6: La ayuda se incluye en presupuestos sometidos a control parlamentario.
- Indicador 9: Instituciones eficaces: se potencian y usan los sistemas de los países en desarrollo.
- Indicador 10: La ayuda no está ligada.

¿Qué es la apropiación nacional? El Programa de Acción de Accra de 2008 amplió la definición de apropiación existente anteriormente, centrada en las ramas ejecutivas de los gobiernos centrales, y atribuyó un papel más destacado a las sociedades como titulares de los esfuerzos de desarrollo junto con los gobiernos. El acuerdo de la Alianza de Busan (AAB, 2011) reconoce explícitamente las distintas funciones que pueden desempeñar las diversas partes interesadas como actores para el desarrollo de pleno derecho; al respecto, el papel y la contribución de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado se tratan a través de un conjunto de compromisos específicos (véase el Capítulo 3 sobre alianzas incluyentes para el desarrollo). Además, el acuerdo de la Alianza de Busan reafirma la importancia que reviste potenciar y usar los sistemas del sector público para edificar instituciones eficaces. A fin de que la cooperación al desarrollo sea más eficaz, esta debe responder a las prioridades de los países en desarrollo y desplegarse de modo que se usen y potencien las instituciones y los sistemas propios de estos. La experiencia demuestra que, si se alinea con las prioridades y los sistemas de los países en desarrollo, la cooperación al desarrollo puede servir de estímulo e impulso para reforzar capacidades, mejorar la rendición de cuentas y contribuir a forjar instituciones más sostenibles. La Evaluación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda ya confirmó las anteriores consideraciones, puesto que demostró que la puesta en práctica de los principios en materia de eficacia habían contribuido a que se organizase mejor la

cooperación al desarrollo y había consolidado las funciones públicas básicas, por ejemplo, mejorando la gestión de todo el gasto público, las adquisiciones y la rendición de cuentas (Wood et al., 2011).

La Encuesta de Seguimiento 2011 de la Declaración de París puso de manifiesto que el progreso en el cumplimiento de los compromisos destinados a usar los sistemas nacionales no había alcanzado el nivel ambicionado en los Foros de París y de Accra (OCDE, 2011a). Ya en 2008, el Programa de Acción de Accra hizo mayor hincapié en el uso sistemático de los sistemas nacionales “como primera opción”; en caso de que esto no fuese viable, se esperaba que los proveedores fuesen transparentes acerca de las razones que les impedían usarlos, y creasen garantías y medidas adicionales que fortaleciesen los sistemas y procedimientos nacionales en lugar de socavarlos. El acuerdo de la Alianza de Busan afianzó el lenguaje sobre el uso de los sistemas nacionales, instando a los países y organizaciones a recurrir a ellos como opción por defecto en apoyo de actividades gestionadas por el sector público. En virtud de ello, los proveedores deberán respetar y trabajar junto a las estructuras de gobernanza tanto del proveedor de cooperación como del país en desarrollo (AAB, 2011: §19a). Los proveedores y los países en desarrollo deberán evaluar conjuntamente los sistemas nacionales utilizando las herramientas de diagnóstico aprobadas por acuerdo mutuo y, a partir de los resultados de esas evaluaciones, los proveedores de cooperación al desarrollo decidirán hasta qué nivel podrán hacer uso de los sistemas nacionales (AAB, 2011: §19b).

El acuerdo de la Alianza de Busan también reclamó que se usasen y potenciases más los sistemas nacionales para la comunicación de resultados y la evaluación del desempeño, instando a los países en desarrollo a elaborar marcos basados en las necesidades y prioridades nacionales, para monitorear los progresos y promover la responsabilidad mutua en los esfuerzos para mejorar la eficacia de la cooperación y, a su vez, los resultados de desarrollo (AAB, 2011: §35a).

Indicador 1: La cooperación al desarrollo se orienta a resultados que responden a las prioridades de los países en desarrollo

Los marcos de resultados definen los objetivos que alcanzar, según lo dispuesto en las estrategias nacionales de desarrollo y los planes sectoriales, indicadores, referencias y metas para medir el progreso en la consecución de resultados, así como sistemas y herramientas asociados de monitoreo y evaluación.

El uso de marcos nacionales de resultados es un elemento clave del acuerdo de la Alianza de Busan. A este respecto, los países y organizaciones acordaron adoptar como herramienta común los marcos de resultados a nivel nacional para evaluar el desempeño, siempre que fueran transparentes y liderados por el país en desarrollo, y que esos marcos se basarán en un número manejable de indicadores de producto y de resultado, contruidos a partir de las prioridades y metas del país en desarrollo (AAB, 2011: §18b).

Esos marcos definen tanto el enfoque de un país en cuanto a los resultados de desarrollo, como los sistemas y herramientas asociados de monitoreo y evaluación del progreso en la consecución de dichos resultados. Incluyen objetivos, indicadores, referencias y metas para medir el progreso en su ejecución y en el logro de productos,

resultados e impactos, según lo dispuesto en las estrategias nacionales de desarrollo, los planes sectoriales y otros marcos (p. ej., matrices de rendimiento del apoyo presupuestario). Idealmente, esos marcos deberán haberse elaborado mediante procesos participativos que impliquen a todos los actores pertinentes del país.

¿Qué se mide?

Indicador 1: Proporción de los proveedores de cooperación al desarrollo que usan los marcos nacionales de resultados.

Meta para 2015: Todos los proveedores de cooperación al desarrollo usarán los marcos nacionales de resultados.

Aunque la alineación de los proveedores con los marcos nacionales de resultados puede considerarse desde varias ópticas (p. ej., estrategia y programación, entrega de programas o gestión del desempeño), lo que importa en última instancia es si el proveedor realmente utiliza esos marcos de resultados como base de planificación, ejecución y presentación de informes.

Este indicador pretende capturar la relación entre la proporción de financiación destinada a apoyar las prioridades/los programas de gastos nacionales, la forma en que se desembolsa esa financiación y sus vínculos con el marco de resultados del país. Con el fin de representar algunos de esos importantes aspectos, el indicador se ha diseñado para evaluar una combinación de información cuantitativa y cualitativa (Gráfica 2.1.):

1. Actividades de cooperación al desarrollo que usan y fortalecen los marcos nacionales de resultados (eje vertical). Se mide como la proporción de fondos de cooperación al desarrollo desembolsados mediante modalidades que permiten la alineación con la planificación, la ejecución y los ciclos anuales de presentación de informes del gobierno del país en desarrollo, por ejemplo, apoyo presupuestario, apoyo presupuestario sectorial, fondos comunes gestionados por el gobierno y determinados proyectos (siempre que estén alineados).
2. Percepciones del gobierno (eje horizontal). Refleja en qué grado la entrega de cooperación al desarrollo por parte de los asociados para el desarrollo sostiene los marcos nacionales de resultados, ya sea porque aquellos los usan directamente, ya sea porque intervienen directamente en el proceso de elaboración y consolidación de esos sistemas.

Para ilustrar mejor el uso de los marcos nacionales de resultados, el plano se ha dividido en cuatro cuadrantes que se obtienen al usar como punto de referencia los resultados medios tanto en el eje vertical como en el horizontal. Este marco intuitivo ofrece una escala de clasificación sobre el uso de los marcos nacionales cuyos resultados van de bajo a moderado y alto (Tabla 2.1).

Asimismo, la construcción del indicador tiene en cuenta que los proveedores pueden ir adoptando paulatinamente los marcos nacionales de resultados como base para la programación, ejecución y presentación de informes sobre el uso de los fondos de la cooperación al desarrollo. De hecho, la herramienta es aplicable para todos los países en desarrollo, independientemente de que dispongan de marcos de resultados sólidos o no, ya que contempla la posibilidad de que los proveedores usen realmente los marcos nacionales de resultados o de que los fortalezcan en caso de que no puedan acceder a ellos fácilmente. Además, el indicador también refleja, valorando las percepciones del

gobierno, el hecho de que algunos proveedores siguen imponiendo en realidad requisitos suplementarios de información en aquellas situaciones en las que la deficiente cobertura de los marcos de resultados en y entre sectores o en las que la escasa calidad de los datos hacen pensar que los marcos actuales no son fiables.

Gráfica 2.1. **Indicador 1: Uso de los marcos nacionales de resultados**

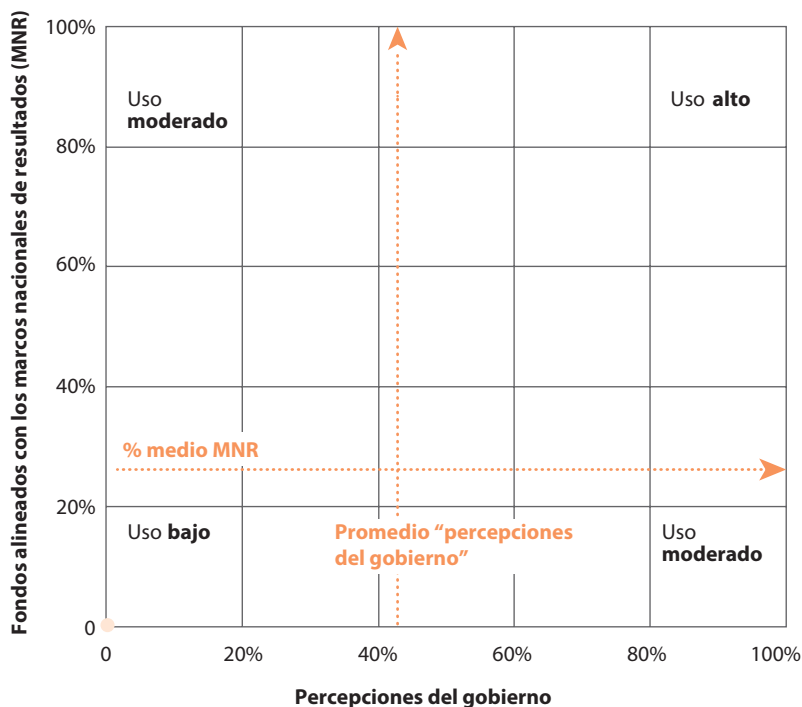


Tabla 2.1. **Niveles de uso de los marcos nacionales de resultados por parte de los proveedores de cooperación al desarrollo**

Nivel de uso	Pautas de conducta
Uso alto de los marcos nacionales de resultados	Proveedores que atribuyen una proporción relativamente alta (esto es, superior al promedio) de la financiación mediante modalidades asociadas a los marcos nacionales de resultados. Existe la percepción de que los proveedores usan y fortalecen los marcos nacionales eficazmente (en comparación con otros proveedores).
Uso moderado de los marcos nacionales de resultados	Proveedores que atribuyen una proporción relativamente alta (esto es, superior al promedio) de la financiación mediante modalidades asociadas a los marcos nacionales de resultados. Existe la percepción de que los proveedores usan y fortalecen los marcos nacionales ineficazmente (en comparación con otros proveedores).
	0
	Proveedores que atribuyen una proporción relativamente baja (esto es, inferior al promedio) de la financiación mediante modalidades asociadas a los marcos nacionales de resultados. Existe la percepción de que los proveedores usan y fortalecen los marcos nacionales eficazmente (en comparación con otros proveedores).
Uso bajo de los marcos nacionales de resultados	Proveedores que atribuyen una proporción relativamente baja (esto es, inferior al promedio) de la financiación mediante modalidades asociadas a los marcos nacionales de resultados. Existe la percepción de que los proveedores usan y fortalecen los marcos nacionales ineficazmente (en comparación con otros proveedores).

¿Cuál es la situación?

Este indicador ha sido objeto de una prueba piloto bajo el liderazgo de los gobiernos de ocho países participantes.¹ Se pidió a cada uno de estos países que invitasen de cuatro a seis proveedores de cooperación al desarrollo a participar en el proceso.² En el momento de redactar el presente informe, todavía estaban pendientes más debates y consultas para poder validar el enfoque y la metodología. Dado el reducido tamaño de la muestra, las conclusiones que se desprenden de los hallazgos incipientes del ejercicio piloto aún no pueden generalizarse.³

Existe una gran variación en el uso de los marcos nacionales de resultados, pero los proveedores individuales parecen actuar coherentemente entre países.

Los resultados preliminares del ejercicio piloto indican una gran variación en el uso de los marcos nacionales de resultados, y, en función de los proveedores, el nivel de uso puede ser alto, moderado o bajo. Con todo, los proveedores individuales parecen actuar coherentemente entre países. También parece observarse una tendencia a que los proveedores multilaterales se desenvuelvan mejor que sus contrapartes bilaterales en cuanto a su capacidad para usar los marcos nacionales de resultados. El diseño del indicador puede ocultar grandes variaciones de conducta entre proveedores de cooperación al desarrollo que recurren en grado similar a los marcos nacionales de resultados. Por ejemplo, dos proveedores a los que se atribuye un uso moderado de los marcos nacionales de resultados pueden diferir significativamente en la naturaleza de su participación en la esfera nacional. Quizá uno recurra mucho a las modalidades de entrega estrechamente asociadas a los marcos nacionales de resultados y el otro no. En el primer caso, la valoración del proveedor podrá verse afectada negativamente si sus restricciones operativas o institucionales le impiden confiar plenamente en los marcos nacionales de resultados o lo llevan a imponer requisitos suplementarios de información. En el segundo caso, el proveedor podrá recibir una apreciación más favorable si está comprometido con la creación de capacidades locales y el fortalecimiento de los mecanismos de apoyo a los marcos nacionales de resultados. De cara al futuro, revestirá particular importancia proseguir el análisis para identificar las políticas y los instrumentos operativos de los proveedores individuales que tienen más probabilidades de inducir mayores avances en este ámbito.

Otras fuentes corroboran que se debe seguir progresando para lograr mayor alineación. Los estudios de países ponen de manifiesto que los proveedores de cooperación al desarrollo que funcionan por apoyo a proyectos rara vez acuden a los sistemas de planificación y presupuestación de los países en desarrollo – aparte de planes sectoriales y enfoques sectoriales (SWAp) – como base para su propia programación de la cooperación al desarrollo (CABRI, 2014). En otras palabras, los proyectos se planifican y presupuestan con los sistemas propios del proveedor, lo que viene a confirmar que alinear los objetivos de proyectos, así como su gestión y entrega, con las prioridades de los gobiernos y los marcos nacionales de resultados sigue constituyendo un desafío.

Indicador 6: La ayuda se incluye en presupuestos sometidos a control parlamentario

La integración de la financiación de la cooperación al desarrollo en los presupuestos nacionales conlleva una mejor alineación con las prioridades nacionales y una mayor rendición de cuentas ante el poder legislativo y ante los ciudadanos.

¿Qué ventajas tiene garantizar que la ayuda se incluya en los procesos de preparación presupuestaria de los países en desarrollo? Si las contribuciones económicas de los proveedores de cooperación al desarrollo se reflejan completa y precisamente en los presupuestos nacionales, esto supone que se ha obrado por conectar los programas de cooperación al desarrollo con los planes de desarrollo de los países y por sustentar la rendición de cuentas nacional sobre la utilización de la financiación de la cooperación al desarrollo y sus resultados. Por lo tanto, plasmar la “ayuda en el presupuesto” incentiva unos procesos presupuestarios más fuertes, una mejor alineación con las prioridades nacionales y una mayor rendición de cuentas ante el poder legislativo y ante los ciudadanos. Las mejoras resultantes en materia de documentación presupuestaria pueden, en consecuencia, contribuir a acelerar y profundizar el cumplimiento de los compromisos existentes para fortalecer la función fiscalizadora de los parlamentos sobre los procesos de desarrollo, tal y como se acordó en Busan (AAB, 2011: §21a).

¿Qué se mide?

Indicador 6: Proporción de la financiación de la cooperación al desarrollo programada para desembolso que se haya registrado en los presupuestos anuales aprobados por el poder legislativo de los países en desarrollo.

Meta para 2015: Reducción a la mitad de la proporción de los flujos de cooperación al desarrollo para el sector público que no se reflejan en el(los) presupuesto(s) público(s) (reflejándose, como mínimo, un 85% en el presupuesto).

El indicador 6 mide la exhaustividad del presupuesto, esto es, hasta qué punto el presupuesto nacional de un país en desarrollo refleja la información disponible sobre la financiación de la cooperación al desarrollo prevista durante el proceso de preparación presupuestaria.⁴ El indicador valora la proporción de desembolsos programados para el sector público que se incluyen en las previsiones presupuestarias del mismo año fiscal. Este compromiso es una responsabilidad compartida entre los países en desarrollo y los proveedores, ya que las discrepancias de cobertura de la financiación de la cooperación al desarrollo en los presupuestos pueden significar tanto que los proveedores facilitan escasa información sobre los recursos disponibles como que las autoridades presupuestarias recurren insuficientemente a esa información (Capítulo 4, indicador 5). Aunque al apoyo presupuestario siempre consta en el presupuesto, otras modalidades de cooperación, tales como el apoyo a proyectos, también pueden y deberían registrarse en él, aun y cuando los fondos no transiten por el Erario Público.

Si bien este indicador contempla los presupuestos anuales que se han consignado en la documentación presupuestaria presentada a los parlamentos, no da indicaciones sobre la medida en que esos presupuestos están realmente sometidos al control parlamentario en la práctica. La Unión Interparlamentaria y la Iniciativa de Presupuesto Abierto han

realizado evaluaciones más cualitativas sobre la fuerza de las instituciones fiscalizadoras, que podrían constituir una base útil para proseguir el trabajo en este ámbito (véase el indicador 9a para más información sobre la calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países).

¿Cuál es la situación?

En el conjunto de países que presentaron datos para este indicador en 2013, el 64% de la financiación para la cooperación al desarrollo programada para el sector público se reflejaba en los presupuestos nacionales de los países en desarrollo, lo que representa una tendencia positiva en comparación con 2010, en que se registraba una proporción del 57% (Tabla A.6). Solo siete países han alcanzado la meta mínima de plasmar en sus presupuestos nacionales al menos el 85% de la cooperación al desarrollo programada (o están a punto de alcanzarla, con un 84%): Bangladesh, Cabo Verde, Kenya, Lesotho, Mozambique Nepal y Samoa. Si se pretende alcanzar la meta para 2015 de este indicador, será preciso que el índice agregado aumente para esa fecha hasta el 85%, porcentaje definido en el marco de monitoreo de la Alianza Global como el nivel mínimo aceptable.

Los resultados agregados esconden importantes disparidades entre países, y los resultados de los países individuales (Tabla A.6.) desvelan diferencias en ambas direcciones, es decir, los presupuestos nacionales incluyen cantidades superiores o inferiores a las programadas por los proveedores. La Gráfica 2.2 muestra que, en la mayoría de los países del ejercicio, los gobiernos plasman una parte de la financiación de los proveedores en sus presupuestos nacionales: esta omisión general de inclusión en los presupuestos del 36% afecta a 27 países (en total, cerca de 11 000 millones USD). Por otra parte, los presupuestos públicos de 11 países sobreestiman las aportaciones que esperan recibir de los proveedores: en general, los fondos registrados en el presupuesto por encima de lo programado representan el 23% de los desembolsos totales programados (en total, aproximadamente 7 000 millones USD).

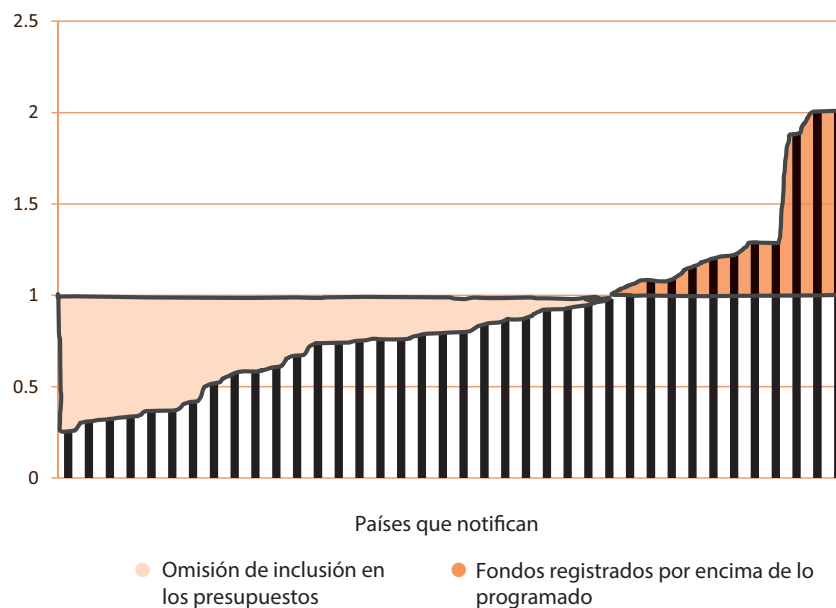
Los resultados de los países individuales desvelan diferencias en ambas direcciones, ya que los presupuestos nacionales subestiman y sobreestiman los fondos de cooperación al desarrollo.

La sobreestimación y la subestimación de fondos en los presupuestos nacionales pueden socavar por igual la eficacia de la aplicación de las estrategias de desarrollo públicas. Las razones que explican la deficiente cobertura de la financiación de la cooperación al desarrollo en los presupuestos están bien documentadas (OCDE, 2011a) y son, entre otras, el hecho de que los gobiernos de los países en desarrollo tienen poco o ningún control sobre ciertos tipos de flujos y, por consiguiente, deciden no incluirlos en los presupuestos, o el hecho de que tienen en cuenta ciertos factores a la baja en relación con las cifras previstas para anticipar posibles retrasos en los desembolsos.

Las observaciones recibidas de los participantes en el proceso de monitoreo de la Alianza Global parecen indicar que los gobiernos, a fin de obtener presupuestos más realistas, tienden a recurrir a sus fuentes internas de información a la hora de registrar la financiación de la cooperación al desarrollo en sus presupuestos nacionales y, por ejemplo, se basan en los datos presentados por diversas unidades de aplicación de proyectos de los respectivos ministerios. La envergadura de las discrepancias entre los

registros gubernamentales y la información de los proveedores pone de relieve la necesidad de mayor transparencia e intercambio regular de información.

Gráfica 2.2. Financiación registrada en los presupuestos de los países en desarrollo como proporción de los desembolsos programados por los proveedores



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933029204>

Nota: Esta gráfica no incluye a los seis países insulares del Pacífico que no estaban en medida de proporcionar información sobre los desembolsos programados de los proveedores, ni a dos países más que no estaban en situación de informar sobre la financiación registrada en sus presupuestos.

Indicador 9: Instituciones eficaces: se potencian y usan los sistemas de los países en desarrollo

El uso y la potenciación de los sistemas propios de los países en desarrollo siguen siendo esenciales para edificar instituciones eficaces.

El uso y la potenciación de los sistemas propios de los países en desarrollo siguen siendo esenciales para edificar instituciones eficaces. Las instituciones del sector público desempeñan una clara función de apoyo al desarrollo, fomentando el crecimiento, prestando servicios, reduciendo las desigualdades y creando un entorno político y social propicio al desarrollo sostenible. El acuerdo de la Alianza de Busan reconoció explícitamente la necesidad de que los países en desarrollo lideraran los esfuerzos de fortalecimiento de sus instituciones (AAB, 2011: §29). Los Foros de Alto Nivel de París, Accra y Busan destacaron que usar las instituciones y los sistemas propios de los países era esencial para edificar instituciones sostenibles y eficaces. Los compromisos se afianzaron en el acuerdo de la Alianza de Busan, que exige que el uso de los sistemas nacionales sea la “opción por defecto” para hacer llegar apoyo al desarrollo a las actividades gestionadas por el sector público. Con todo, el acuerdo admitió que, en determinadas circunstancias, los asociados para el desarrollo podían tener razones legítimas para no recurrir a los sistemas nacionales (AAB, 2011: §19).

Este indicador examina el progreso registrado en el uso de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (GFP) midiendo dos aspectos:

- 9a. Calidad de los sistemas de GFP de los países en desarrollo.
- 9b. Uso de los sistemas de GFP y de adquisiciones de los países en desarrollo.

Indicador 9a: Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países en desarrollo

Aunque contar con sistemas sólidos constituye un requisito previo para garantizar que los proveedores desembolsen sus fondos a través de ellos, usar los sistemas nacionales puede ser una forma de fortalecerlos.

Unos sistemas de GFP sólidos son esenciales para una gestión económica y una prestación de servicios públicos eficaces y sostenibles. Los Estados logran ser eficaces y responsables cuando cuentan con buenas instituciones y sistemas de GFP. La calidad de estos sistemas también resulta indispensable para asegurarse de que la ayuda se emplea con la finalidad de alcanzar objetivos de desarrollo. Aunque contar con sistemas sólidos constituye un requisito previo para garantizar que los proveedores desembolsen sus fondos a través de ellos y, a la vez, dependan menos de sistemas paralelos o de sus propios procedimientos, usar los sistemas nacionales puede ser una forma de fortalecerlos.

¿Qué se mide?

Indicador 9a – calidad de los sistemas de GFP: proporción de los países en desarrollo que avanzan como mínimo un nivel en la escala GFP/EPIN.

Meta para 2015: La mitad de los países en desarrollo avanzarán como mínimo un nivel (0.5 puntos) en la escala de desempeño GFP/EPIN.

Este indicador observa la calidad de los sistemas de GFP de los países en desarrollo y se basa en la Evaluación de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial (EPIN). Toma la forma de una puntuación entre 1.0 (la más baja) y 6.0 (la más elevada), computada por incrementos de medio punto (0.5).

El Banco Mundial utiliza los tres siguientes criterios para evaluar la calidad del presupuesto y del sistema de gestión de las finanzas de un país en desarrollo:

1. presupuesto exhaustivo y fidedigno, vinculado a prioridades políticas
2. sistemas de gestión de las finanzas eficaces para garantizar que el presupuesto se aplica según lo previsto de forma controlada y previsible
3. rendición de cuentas e información fiscal oportunas y precisas, y que incluya la debida auditoría de las cuentas públicas y disposiciones de seguimiento efectivas.

Cuanto más alta sea la puntuación, más fiables serán los sistemas nacionales de presupuestación y de gestión de las finanzas.⁵

¿Cuál es la situación?

El marco de monitoreo de la Alianza Global se basa en las puntuaciones más recientes de la EPIN (Banco Mundial, 2013), que plasman la situación en 2012 (Tabla 2.2). Los resultados muestran progreso en un limitado número de países. De los 33 países que presentaron datos al monitoreo de la Alianza Global en 2013 para los que se dispone de puntuaciones EPIN, solo 3 países (Côte d'Ivoire, Honduras y Sudán) han avanzado un nivel desde 2010, mientras otros 3 han retrocedido un nivel desde la misma fecha (Madagascar, República Unida de Tanzania y Viet Nam).

Tabla 2.2. Calidad de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas (2010-12)

Puntuación	2010		2012	
	Número de países	%	Número de países	%
Alta	4.5	2	2	6%
	4	6	6	18%
Moderada	3.5	12	11	33%
	3	7	9	27%
	2.5	5	4	12%
	2	1	1	3%
Baja	1.5	0	0	0%
Número de países evaluados		33	33	

La calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas no ha cambiado en la mayoría de los países, pero la mitad de los países cuentan con sistemas relativamente sólidos.

Más de la mitad de los países que presentaron datos al monitoreo de la Alianza Global en 2013 para los que se dispone de puntuaciones EPIN obtuvieron una puntuación igual o superior a 3.5, proporción que ha permanecido estable desde 2010. Los países con puntuaciones muy altas (iguales o superiores a 4.0) han mantenido sus excelentes resultados; entre ellos Armenia, Burkina Faso, Kosovo, Mozambique, República de Moldova y Rwanda.

La variación en la calidad de los sistemas de GFP no se debe necesariamente a la renta nacional de los países de la muestra. Por ejemplo, países de ingresos bajos tales como Burkina Faso, Mozambique o Rwanda tienen la misma (o superior) puntuación que países de ingresos medios bajos como Armenia, Honduras o la República de Moldova.

La gestión de las finanzas públicas en numerosos países registra un incremento progresivo en materia de transparencia presupuestaria.

Las pruebas empíricas procedentes de otras fuentes parecen indicar una mejora de la calidad de la gestión de las finanzas públicas en numerosos países. La mayoría de los países que han aportado datos para el indicador de igualdad de género de la Alianza Global (Capítulo 3, indicador 8) están avanzando en el establecimiento de sistemas que efectúen el seguimiento de las asignaciones presupuestarias destinadas a la

igualdad de género para cerciorarse de que el gasto público se atribuye tanto a mujeres como a hombres. Otro ejemplo, la Encuesta de Presupuesto Abierto⁶ destaca un incremento progresivo de un importante aspecto de la gestión de las finanzas públicas (la transparencia presupuestaria) desde que se iniciara esta encuesta en 2006; el último informe muestra que la puntuación media de los 40 países para los cuales existen datos comparables aumentó de 47 en 2006 a 57 en 2012 (en una escala de 0 a 100), y casi todas las regiones del mundo mostraron mejoras (International Budget Partnership, 2012). Países como Afganistán, Bangladesh y Uganda han dado signos de claros esfuerzos por reforzar la transparencia de sus sistemas presupuestarios.

Sin embargo, pese a estas tendencias positivas, la Encuesta de Presupuesto Abierto desvela igualmente que los presupuestos nacionales de 77 de los 100 países desarrollados y en desarrollo evaluados en 2012 no cumplen las normas básicas de transparencia presupuestaria. Se necesitan más esfuerzos para que los ciudadanos puedan acceder a los datos presupuestarios, y ciertos enfoques y modelos innovadores confirman que es posible cristalizar dichos esfuerzos, por ejemplo, mediante líneas telefónicas gratuitas para comunicar problemas relativos a la prestación de servicios, audiencias públicas para recabar opiniones sobre las políticas presupuestarias propuestas, e iniciativas para que las comunidades puedan solicitar la auditoría de ciertos programas públicos.

Indicador 9b: Uso de los sistemas de gestión de las finanzas públicos y de adquisiciones de los países en desarrollo

En Busan, los países y organizaciones acordaron utilizar los sistemas nacionales como “opción por defecto” para la cooperación al desarrollo.

El acuerdo de la Alianza de Busan compromete a los países y organizaciones a “utilizar los sistemas nacionales, como opción por defecto por parte de la cooperación al desarrollo, en apoyo a actividades gestionadas por el sector público” (AAB, 2011: §19a). El marco de monitoreo de la Alianza Global se centra en el uso de los sistemas de finanzas públicas y de adquisiciones para representar el uso de los sistemas e instituciones nacionales en su conjunto. Estos sistemas son importantes para garantizar la integridad, la eficiencia y la eficacia de las instituciones públicas. Recurriendo a estos sistemas en lugar de crear otros paralelos, los proveedores de cooperación al desarrollo pueden ayudar a afianzar las instituciones y contribuir a la apropiación y a la sostenibilidad a largo plazo de los esfuerzos de desarrollo.

¿Qué se mide?

Indicador 9b – uso de los sistemas de GFP: proporción de los desembolsos de cooperación al desarrollo para el sector público usando los sistemas nacionales de GFP y de adquisiciones.

Meta para 2015: Reducción de dos tercios o de un tercio en el porcentaje de la financiación de la cooperación al desarrollo que no usa los sistemas nacionales de GFP y de adquisiciones (según la calidad de los sistemas). La meta mundial es de 57%.

El indicador 9b examina en qué grado los proveedores desembolsan su financiación a través de cuatro componentes de los sistemas de GFP y de adquisiciones de los países en desarrollo:

- procedimientos nacionales de ejecución presupuestaria
- procedimientos nacionales de presentación de informes financieros
- procedimientos nacionales de auditoría
- procedimientos nacionales de adquisiciones.

La inclusión de esos cuatro componentes refleja el hecho de que los sistemas nacionales pueden usarse de diversos modos, en función del contexto del país. Para medir la proporción de fondos desembolsados para el sector público usando sistemas nacionales de GFP y de adquisiciones, el indicador 9b calcula el porcentaje medio de la suma de esos cuatro componentes.

Las metas acordadas para el indicador 9b varían según la calidad del sistema nacional medida por el indicador 9a. Esto refleja la insistencia de la Declaración de París en que los proveedores deben incrementar su uso de los sistemas nacionales de GFP y de adquisiciones, mientras que incumbe a los países en desarrollo mejorar la calidad de dichos sistemas. Los países en desarrollo con una puntuación entre 3.5 y 4.5 en la escala EPIN tienen una meta más baja (reducción de la diferencia en un tercio) que aquellos cuyas puntuaciones son iguales o superiores a 5.0 en esa misma escala (reducción de la diferencia en dos tercios).

¿Cuál es la situación?

El uso general de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas y de adquisiciones ha permanecido en el nivel de 2010.

En el conjunto de países que presentaron datos para el monitoreo de la Alianza Global, el 49% de los desembolsos para el sector público se efectuó mediante sistemas de GFP y de adquisiciones. Los datos no arrojan un cambio global en el uso de los sistemas nacionales en el caso de los 38 países para los que hay datos disponibles en 2010 y 2013 (Tabla A.9b). Para alcanzar la meta de este indicador, los proveedores deberán usar los sistemas nacionales de GFP y de adquisiciones para el 57% de sus desembolsos para el sector público.

El uso de los sistemas de GFP y de adquisiciones es alto (más del 60%) en los siguientes países: Bangladesh, Côte d'Ivoire, Filipinas, Islas Marshall, Jamaica, Kenya, Kiribati, Estados Federados de Micronesia, Nepal, Niue, Palau, Perú, República Unida de Tanzania, Samoa y Viet Nam. Los resultados ocultan importantes disparidades entre los países. De los países que informaron, 13 registraron un aumento en el uso de los sistemas nacionales por parte de los proveedores; 4 no experimentaron cambios en general; y los 21 países restantes vieron cómo los proveedores usaban menos los sistemas nacionales. Otros estudios de países confirman una utilización matizada de los sistemas nacionales de GFP para la entrega de la cooperación al desarrollo. Por ejemplo, de los 14 países que realizaron evaluaciones de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) en 2012 y 2013,^{7 8} permanecieron sin cambios en cuanto al uso de los sistemas nacionales; 1 registró un descenso y 5 un incremento.

¿Qué componentes de la GFP son los más usados? En general, los proveedores recurren más a la ejecución presupuestaria que a los otros componentes de la GFP y de adquisiciones. La ejecución presupuestaria es el componente más empleado en 16 países; la presentación de informes financieros, en 6 países; la auditoría, en 8 países; y los procedimientos de adquisiciones en 8 países. Estos resultados ponen de relieve en qué medida los proveedores, al decidir usar los sistemas nacionales, tienden a preferir los aspectos fiduciarios básicos de los sistemas de GFP antes que estructuras de rendición de cuentas tales como los órganos de auditoría o los procedimientos de adquisiciones. Las pruebas empíricas reunidas por la Iniciativa de Colaboración en materia de Reforma Presupuestaria para África (CABRI, 2014) corroboran este hecho y resaltan que, cuando los proveedores usan los sistemas nacionales de ejecución, contabilidad y presentación de informes, es común que exijan garantías o salvaguardias suplementarias de auditoría; sin embargo, cuando no usan esos sistemas, los proveedores están dispuestos a que las máximas autoridades fiscalizadoras de los países emprendan auditorías.

También existen notables diferencias en el uso de los sistemas nacionales de GFP y de adquisiciones según los proveedores. De los proveedores para los que se dispone de datos en 2010 y 2013, 15 de ellos incrementaron el uso de los sistemas nacionales, otros 15 disminuyeron su uso, y los 6 restantes no registraron cambios. Con todo, un mayor análisis de los datos agregados y una comparación más detallada entre proveedores serían de escasa utilidad dada la diversidad de su cobertura de países individuales.

La mayoría de los proveedores han actualizado recientemente sus pautas políticas para el uso de los sistemas nacionales.

El análisis llevado a cabo por CABRI muestra que la mayoría de los proveedores han actualizado recientemente sus pautas políticas para el uso de los sistemas nacionales en cuanto al apoyo presupuestario y no presupuestario; solo un país cuenta con un marco anterior a 2010 (CABRI, 2014). El Banco Mundial, los Estados Unidos y el Banco Africano de Desarrollo (BAFD) han emitido pautas para fomentar el uso de los sistemas nacionales.⁸ Por ejemplo, el BAFD ha centrado sus pautas en los enfoques basados en programas y el Banco Mundial ha creado un proceso a través del cual los países pueden calificarse para que se usen más sus procedimientos de adquisiciones. Con todo, algunos proveedores han endurecido recientemente los requisitos para que los países en desarrollo puedan acceder al apoyo presupuestario; el Reino Unido y la Unión Europea, por ejemplo, han acordado añadir la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas interna a los criterios que dan derecho a ese apoyo. La mayoría de los marcos de los proveedores se centran únicamente en el uso de los sistemas nacionales para el apoyo presupuestario y no para otras modalidades de cooperación. Los Estados Unidos, el Reino Unido y el Banco Mundial constituyen las excepciones a lo anterior, ya que han formulado pautas destinadas a que los sistemas nacionales se empleen para modalidades diferentes del apoyo presupuestario (CABRI, 2014).

Elaboración de enfoques innovadores para los Estados frágiles

El uso de los sistemas nacionales en los Estados frágiles es posible mediante enfoques paulatinos.

Usar plenamente los sistemas nacionales de los Estados frágiles ha resultado posible en algunos casos. Por ejemplo:

- Rwanda y Sierra Leone recibieron apoyo presupuestario general dos años después del final de sus conflictos, y el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán proporcionó financiación para el presupuesto público recurrente poco después del término del conflicto (Manuel et al., 2012). La financiación del presupuesto basado en políticas, que se consideró determinante para reconstruir el Estado en esos países, permitió a sus respectivos gobiernos reestablecer sus funciones básicas.
- Algunos proveedores admiten que, en los Estados frágiles, conviene proceder a una planificación secuencial para responder a situaciones dinámicas. Esto puede hacer que se usen más los sistemas nacionales, incluso cuando estén sustituyéndose corto plazo. Entre los ejemplos de lo anterior, cabe destacar: el doble enfoque adoptado en Afganistán, donde se creó el Fondo para la Autoridad Interina Afgana con el fin de enviar fondos durante los seis primeros meses del gobierno de transición mientras se instauraban los mecanismos de financiación a largo plazo, y el compromiso mutuo en Somalia entre el gobierno y los socios internacionales para fortalecer las instituciones nacionales en el tiempo mediante un pacto (Recuadro 2.1).
- Otros ejemplos de enfoques progresivos para el uso de los sistemas nacionales incluyen (OCDE, próxima publicación a): medidas para reforzar la gestión de las finanzas públicas e infundir confianza en ella (p. ej., en el caso de la República Democrática del Congo y Somalia); el fortalecimiento y el uso selectivos de determinados sistemas nacionales (p. ej., sistemas salariales para pagar a los funcionarios públicos); y disposiciones para certificar los procedimientos financieros de los socios mediante comprobaciones puntuales y en auditorías *ex post* (p. ej., el Enfoque Armonizado de las Transferencias en Especie probado por el PNUD en la República Democrática del Congo).
- Otra forma en que los proveedores han respondido al caso específico de los Estados frágiles es incluyendo instrumentos especiales en sus marcos de apoyo presupuestario. En este sentido, la Unión Europea, el Reino Unido y el BAFD cuentan con disposiciones específicas que permiten aplicar los criterios que dan derecho al apoyo presupuestario más flexiblemente en el caso de contextos frágiles.

¿Usan más los proveedores los sistemas nacionales de GFP y de adquisiciones si estos son de mejor calidad?

Resulta difícil sacar conclusiones generales sobre la correlación exacta entre la calidad de los sistemas de GFP y el uso de estos partiendo de los datos, dado que, en los países con una puntuación EPIN igual o superior a 3.5, el uso de esos sistemas por parte de los proveedores oscila entre el 1% y el 73% (Gráfica 2.3).

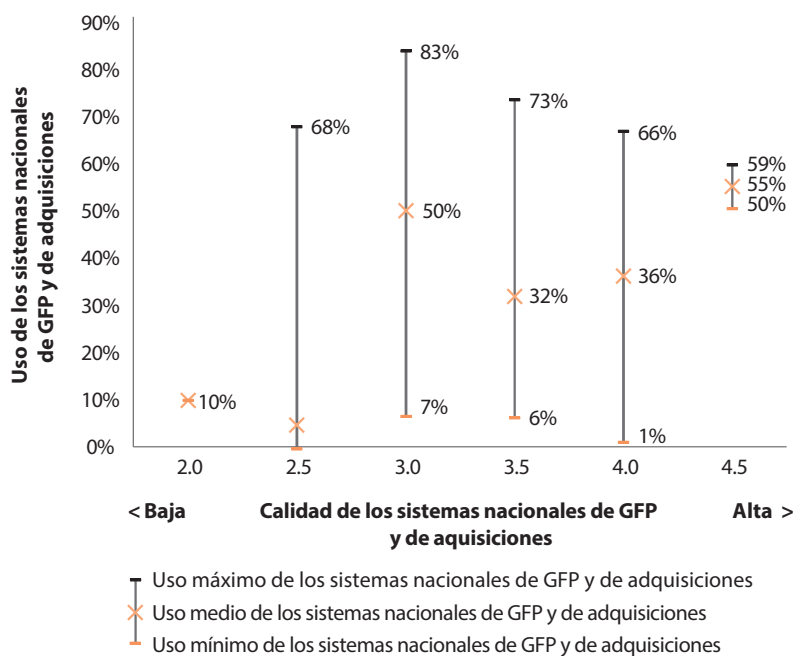
Los proveedores no usan de forma más sistemática los sistemas de gestión de las finanzas públicas y de adquisiciones en los países en que dichos sistemas son fiables.

Recuadro 2.1. Contribución del Pacto para Somalia a la intensificación del uso de los sistemas nacionales

El Pacto para Somalia (véase la descripción del Capítulo 5), centrado en los principios del *New Deal para el compromiso en los Estados frágiles* (Diálogo Internacional para la Consolidación de la Paz y del Estado, 2011), pretende minimizar la utilización de estructuras paralelas para fortalecer paulatinamente los sistemas nacionales e intensificar su uso. El Dispositivo de Desarrollo y Reconstrucción de Somalia reunirá varios fondos (“ejes”) en un marco de gobernanza común. Esto garantizará: (a) la coordinación de las actividades; (b) una amplia cobertura de los Objetivos para la Consolidación de la Paz y del Estado del *New Deal*; y (c) una combinación de instrumentos que puedan responder a las necesidades urgentes y asentar al mismo tiempo los cimientos de un desarrollo institucional a más largo plazo.

Uno de esos ejes, el Dispositivo Especial de Financiación, cubrirá los gastos recurrentes de gobierno, la rehabilitación a pequeña escala y la creación de empleo, así como el uso inicial de sistemas nacionales de acuerdo con la Estrategia de Reforma y Plan de Acción en materia de GFP. Esta modalidad de financiación puede evitar a los socios internacionales caer en la trampa que supone crear estructuras paralelas para satisfacer necesidades inmediatas justo después de un conflicto (Banco Mundial, 2011). Con la creación de este eje especial, los socios internacionales están admitiendo que usar los sistemas nacionales – incluso en un entorno de alto riesgo fiduciario – es esencial para seguir avanzando hacia la consecución de objetivos más amplios de consolidación del Estado.

Gráfica 2.3. Relación entre la calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas y su uso por parte de los proveedores



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933029223>

Los resultados cualitativos parecen indicar que, entre las razones que influyen en la decisión de un proveedor de usar los sistemas nacionales, se encuentran sus propios imperativos económicos (incluidas las presiones internas y la aversión al riesgo), su capacidad para efectuar el seguimiento de los sistemas nacionales de GFP y la capacidad de los países para consolidar sosteniblemente sus sistemas (OCDE, 2012). Los estudios

de países muestran que, a menudo, la correlación entre la calidad de los sistemas de GFP y su uso es inexistente (CABRI, 2014). En algunos casos, es más común que el uso de los sistemas nacionales se intensifique, aunque dichos sistemas no mejoren e incluso se deterioren, que el que decrezca pese a la deterioración o la inmovilidad de esos sistemas.

Las posibles explicaciones que esgrime esa publicación es la posible existencia de un efecto de umbral: los proveedores toleran el deterioro de los sistemas nacionales de GFP cuando ya los están usando, pero son reticentes a recurrir a ellos aun cuando la mejora de la GFP sea obvia. Sin embargo, algunas experiencias indican que los proveedores están dispuestos a seguir los pasos de los “pioneros”, es decir, de aquellos proveedores que han usado con éxito sistemas nacionales. Un estudio del Banco Mundial demuestra que existe una relación entre la mejora de la calidad de los sistemas y el cambio en su uso, pero solo visible a largo plazo (Knack, 2013).

Indicador 10: La ayuda no está ligada

Además de aumentar la rentabilidad, la desvinculación puede ofrecer más oportunidades de adquisiciones locales y contribuir a afianzar las instituciones y los sistemas de los países en desarrollo.

Se entiende que la ayuda está ligada cuando los proveedores imponen restricciones geográficas al aprovisionamiento de los bienes y servicios para las actividades financiadas por la ayuda oficial para el desarrollo (AOD), por ejemplo, exigiendo que los bienes y servicios adquiridos con fondos de la cooperación al desarrollo provengan de suministradores del país del proveedor o de un conjunto restringido de países. Vincular la ayuda de este modo limita las opciones de adquisiciones disponibles para los países en desarrollo, así como la rentabilidad de sus inversiones. Los cálculos parecen indicar que la ayuda ligada es entre un 15% y un 25% menos rentable que la ayuda desligada, y más del 50% menos rentable en lo que se refiere a la ayuda alimentaria (Clay et al., 2009). Además de acrecentar la rentabilidad, la desvinculación ofrece más oportunidades de adquisiciones locales y contribuye a afianzar las instituciones y los sistemas.

La Declaración de París comprometió a los proveedores del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE a “mantener sus esfuerzos para llevar a cabo progresos en concepto de ayuda desligada, como se fomentan en las *Recomendaciones CAD 2001 sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo Desligada para los Países Menos Adelantados*” y el Programa de Acción de Accra alentó a los proveedores de cooperación al desarrollo a elaborar “planes para profundizar la desvinculación de su ayuda tanto como sea posible”. El acuerdo de la Alianza de Busan urge a los proveedores a acelerar sus esfuerzos “para desligar al máximo posible la ayuda” y a mejorar “la calidad, coherencia y transparencia de los informes sobre el nivel de ayuda ligada” (AAB, 2011: §18e).

¿Qué se mide?

Indicador 10: La ayuda está desligada: proporción de la AOD totalmente desligada.

Meta para 2015: Progreso continuo a lo largo del tiempo.

Este indicador mide la proporción de la asistencia oficial para el desarrollo bilateral totalmente desligada. Como la desvinculación resulta difícil de medir usando datos procedentes de los países en desarrollo (véase OCDE, 2013, para las definiciones detalladas), para este indicador se emplean datos del CAD-OCDE, lo que implica que solo se evalúa a los miembros del CAD. La ayuda proporcionada por cauces multilaterales se trata como desligada a efectos estadísticos aunque ciertas organizaciones exigen que las adquisiciones de bienes y servicios se efectúen en empresas con sede en cualquiera de sus países miembros.

¿Cuál es la situación?

A pesar de la crisis financiera y de las restricciones fiscales, los miembros del CAD no han sentido la necesidad de volver a ligar la ayuda para “proteger” sus presupuestos de cooperación.

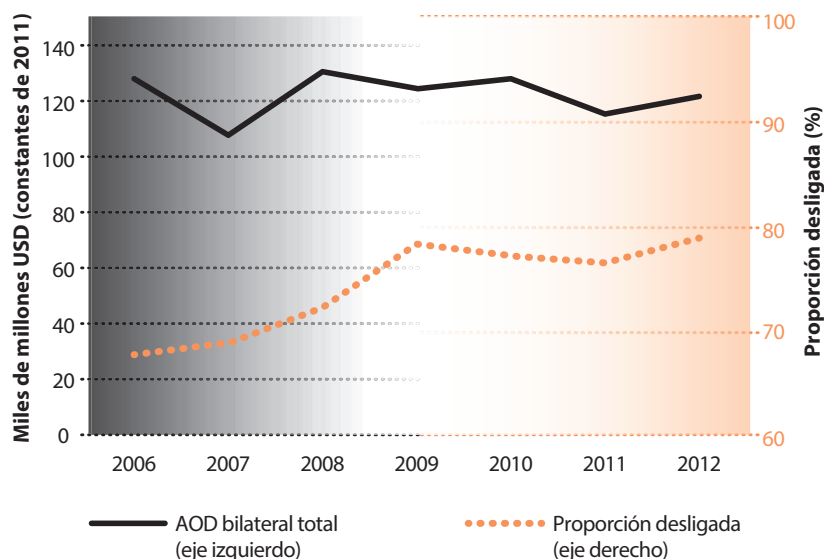
En 2012, el 79% de la AOD bilateral⁹ del CAD se declaraba desligada (Tablas A.10 y B.10). Esto confirma el aumento más o menos progresivo de la AOD desligada: de cerca del 50% a principios de este milenio al 72% en 2008 (Gráfica 2.4). Tras el Foro de Alto Nivel de Accra en 2008, se registró un claro y pronunciado incremento, ya que numerosos miembros del CAD establecieron y prosiguieron planes para continuar desligando la ayuda, dando lugar a la desvinculación de grandes cantidades de AOD, y quedando ligados solo aquellos elementos políticamente más difíciles de desvincular. En consecuencia, el progreso desde 2010 se ha aminorado. Algunos proveedores también declaran que es más complicado desvincular la AOD dada la gran presión a la que se ven sometidos los presupuestos de ayuda tras la crisis económica y financiera. Pese a ello, la desvinculación aumentó un 9% entre 2008 y 2012, aun y cuando la AOD bilateral total cayó un 7% al mismo tiempo.¹⁰ No solo la desvinculación ha soportado bien la crisis, sino que los miembros del CAD, en promedio, no han sentido la necesidad de volver a ligar la ayuda para “proteger” sus presupuestos de ayuda.

Existen diferencias entre los proveedores individuales en lo que a la desvinculación de la AOD se refiere. Un cierto número de miembros del CAD – como Australia, Dinamarca, Francia, Irlanda, Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido – han logrado mantener programas con la ayuda total o prácticamente desligada (más del 95%). Otras tendencias destacadas al respecto son: *a*) los miembros del CAD que han podido aumentar su proporción de AOD desligada desde 2008, por ejemplo, la República de Corea (+94%, aunque partía de una base baja), Canadá (+20%) y España (+10%); y *b*) aquellos cuyas proporciones de ayuda desligada han disminuido, como Portugal (-74%), Grecia (-55%), Austria (-50%) o Japón (-15%).

Cabe señalar que dos miembros del CAD, Japón y los Estados Unidos, interpretan que los compromisos sobre la desvinculación de la ayuda del Programa de Acción de Accra y del acuerdo de la Alianza de Busan se ciñen únicamente a la AOD cubierta por las *Recomendaciones CAD 2001 sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo Desligada para los Países Menos Adelantados* (i.e., la AOD destinada a los países menos adelantados [PMA] y a los países pobres muy endeudados [PPME], con exclusión de la cooperación técnica y la ayuda alimentaria).¹¹ Según esto, el 100% de la AOD de Japón cubierta por la recomendación sigue declarándose como desligada (en comparación con el 82% de su AOD a todos los países). En cuanto a los Estados Unidos de América, el 80% de su AOD

cubierta por la recomendación se declaró como desligada en 2012, con un descenso del 14% desde 2008 (el nivel de desvinculación de la AOD estadounidense a todos los países es del 75%) (OCDE, próxima publicación *b*). Tras el acuerdo de 2008 para incluir en las *Recomendaciones CAD 2001* a los PPME, todos los miembros del CAD, salvo uno, acordaron mantener la desvinculación de su ayuda para esos países.

Gráfica 2.4. AOD bilateral total y proporción de ayuda desligada (2006-12)



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933029242>

Fuente: CAD-OCDE (sin fecha), base de datos del Sistema de Notificación de los Países Acreedores (CRS), www.oecd.org/dac/stats/crsguide.htm.

¿Está mejorando la presentación de informes sobre el nivel de ayuda ligada?

Además de los compromisos relativos a la cantidad de ayuda desligada, el acuerdo de la Alianza de Busan hace un llamamiento a los proveedores para mejorar “la calidad, coherencia y transparencia de los informes sobre el nivel de ayuda ligada”. Las continuas incoherencias en la forma en que los miembros del CAD notifican su nivel de ayuda ligada han suscitado preocupaciones sobre la credibilidad de los informes y las estadísticas en esta materia de los miembros del CAD (OCDE, 2011b).

Ha habido una clara mejora en la información, y solo el 3.5% de la AOD no cuenta con un estado de vinculación declarado.

En general, los informes sobre el nivel de AOD ligada han mejorado considerablemente. En 2012, solo el 3.5% de la AOD no contaba con un estado de vinculación declarado, aun y cuando el estado de vinculación de la cooperación técnica independiente¹² no es de declaración obligatoria (excepto para la AOD a los PMA y los PPME). La mayoría de los miembros del CAD (aunque no todos) comunican ahora completamente el estado de vinculación de su cooperación técnica, con lo que colman una importante laguna de información, que obstaculizaba el debido análisis comparativo entre los resultados de los miembros individuales a la hora de desligar la ayuda. El CAD está revisando actualmente la presentación de informes sobre el nivel de vinculación de

ciertas actividades. Por ejemplo, las becas o formaciones en el país proveedor, o los programas adquiridos mediante importantes contratistas nacionales se declaran diferentemente según los países; en otros casos, el estado de vinculación se declara erróneamente (a saber, en relación con el personal del país proveedor). Algunos miembros del CAD aducen que ciertas actividades deberían excluirse del cálculo de las estadísticas de vinculación porque, por naturaleza, no pueden estar desligadas (p. ej., los gastos estudiantiles imputados, los programas de concienciación). En función de cómo resuelva el CAD estas cuestiones, la diferencia en los resultados generales o individuales de desvinculación podrá ser bastante exigua en algunos casos, pero muy significativa en otros.

De cara al futuro

- Pese a las limitadas pruebas empíricas obtenidas hasta la fecha, se desprende de forma bastante claro que es preciso redoblar esfuerzos para que los marcos de resultados liderados por los países se adopten como herramienta común de evaluación de las actividades de ayuda al desarrollo. Para avanzar en este ámbito, cabrá reforzar un diálogo plural en la esfera nacional, e identificar y promover las correspondientes políticas y los instrumentos operativos.
- Con el fin de permitir a los países en desarrollo basarse más globalmente en los desembolsos programados por los proveedores para preparar sus presupuestos, deberá potenciarse una mayor transparencia de la información y un mayor intercambio entre los socios mediante un diálogo más sostenido a nivel nacional, con miras a mejorar la pertinencia y la comunicación de las previsiones de desembolso. A esto cabrá sumar iniciativas para afianzar la comprensión del proceso nacional de preparación del presupuesto, la forma en que la información sobre cooperación al desarrollo puede engarzarse mejor en dicho proceso y lo que deben hacer los proveedores para respaldar la preparación efectiva y global del presupuesto.
- Será necesario desplegar más esfuerzos para garantizar que la medición de la calidad de los sistemas nacionales de GFP y de adquisiciones tenga en cuenta el contexto y los objetivos del país. Esos esfuerzos deberán basarse en el trabajo ya iniciado en el seno de la Plataforma para la Eficacia de las Instituciones. La Plataforma para la Eficacia de las Instituciones¹³ realizó una consulta abierta en 2013 sobre la relación entre el objetivo de uso de los sistemas nacionales y la medición de la calidad de GFP. Esta consulta dio lugar a un acuerdo para revisar los enfoques actuales y desarrollar vías alternativas de medir este indicador, dado que la EPIN, empleada actualmente para medir la meta de uso de los sistemas nacionales (indicador 9b), responde concretamente a las necesidades de un organismo multilateral. Se convino que cualquier indicador futuro deberá fundarse en las recopilaciones de datos existentes; deberá ser aplicable, transparente y objetivo; capaz de generar consenso; adaptable al contexto nacional y centrado en los aspectos de la GFP pertinentes para los objetivos perseguidos. La Plataforma para la Eficacia de las Instituciones ha comenzado a barajar las posibilidades de medición, que estarán disponibles a finales de 2014.
- Las iniciativas de los proveedores para orientar el uso de los sistemas nacionales constituyen una base para seguir avanzando. La actualización de las pautas políticas permitirá que se intensifique el uso de los sistemas nacionales para 2015 de forma informada y sostenible. Convendrá establecer diálogos en la esfera

nacional para reflejar las prioridades nacionales (qué sistemas habrá que usar) y adoptar un enfoque programático para cumplir los compromisos mundiales elaborados bajo los auspicios de la Alianza Global para la Cooperación Efectiva al Desarrollo.

- En vistas del importante papel otorgado a la transparencia en el acuerdo de la Alianza de Busan, se invita al CAD a seguir trabajando para mejorar la notificación del nivel de AOD ligada. Quedan por abordar los siguientes interrogantes: ¿Es técnicamente (por oposición a políticamente) imposible desvincular una actividad (p. ej., parece haberse admitido que ese sería el caso de los gastos administrativos y los relativos a los refugiados en los países donantes)? ¿Los contribuyentes de los países miembros del DAC o los ciudadanos de los países en desarrollo obtienen una buena relación calidad-precio mediante las licitaciones internacionales abiertas a la competencia (p. ej., para los programas de concienciación) o algunas actividades de cooperación al desarrollo podrían no someterse a la competencia?

Notas

1. Los países participantes son: Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Madagascar, Perú, República de Moldova, República Democrática del Congo, Zambia.
2. Los proveedores en este ejercicio piloto son: Australia, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, los Estados Unidos, Francia, Japón, las Naciones Unidas, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia, Suiza y la Unión Europea.
3. La metodología del indicador y una actualización sobre su aplicación piloto están disponibles en el sitio web de la Alianza Global para la Eficacia del Desarrollo: <http://effectivecooperation.org/progress>.
4. Entendida como “la financiación externa, incluida la financiación de programas y proyectos, y su utilización prevista, registradas en la documentación presupuestaria presentada al parlamento” (CABRI, 2007).
5. Este indicador toma el valor de uno de los criterios de la EPIN, el criterio 13. La EPIN se basa a su vez en una evaluación más centrada en la GFP, el marco del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) (véase www.pefa.org).
6. La encuesta consiste en 125 preguntas completadas por investigadores independientes de 100 países y que se centran fundamentalmente en la cantidad de información recogida en ocho documentos presupuestarios clave. Para más información, véase <http://internationalbudget.org/2013/01/2012-open-budget-survey-press-release>.
7. Basado únicamente en los informes que están disponibles públicamente: www.pefa.org.

8. Aunque podría resultar interesante evaluar si esas directrices se están traduciendo realmente en un mayor uso de los sistemas de GFP y de adquisiciones, el tamaño actual de la muestra no es suficiente para respaldar tal análisis.
9. Los datos de 2012 proporcionan las cifras comprobadas más recientes sobre el nivel de AOD ligada. Todos los cálculos sobre la parte de ayuda desligada excluyen los gastos administrativos de los proveedores y los relativos a los refugiados en países miembros del CAD.
10. En precios y tipos de cambio constantes de 2011.
11. Las *Recomendaciones* se ampliaron en 2008, con una cláusula de revisión quinquenal, para incluir a los PPME que no figuraran ya en la recomendación por su condición de PMA.
12. La cooperación técnica independiente designa la provisión de recursos destinados a transferir competencias técnicas y administrativas o tecnología, con la finalidad de crear capacidad nacional general sin referencia directa a la aplicación de proyectos de inversión específicos.
13. Véase www.effectiveinstitutions.org.

Referencias

- Acuerdo de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AAB)* (2011), aprobado en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Busan, República de Corea, 29 de noviembre-1 de diciembre de 2011, <http://effectivecooperation.org/resources>.
- Banco Mundial (2013), *CPIA 2012, Operations Policy and Country Services*, Banco Mundial, Washington DC, www.worldbank.org/ida/IRAI-2012.html.
- Banco Mundial (2011), *Informe sobre el desarrollo mundial 2011*, Banco Mundial, Washington DC.
- CABRI (2014), *Towards a Greater Use of Country Systems in Africa: Trends and Approaches*, Iniciativa de Colaboración en materia de Reforma Presupuestaria para África, Pretoria.
- CABRI (2007), *Putting Aid on Budget*, Mokoro Ltd, Iniciativa de Colaboración en materia de Reforma Presupuestaria para África, Pretoria.
- Clay, E., M. Geddes y L. Nattali (2009), *Untying Aid: Is it Working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs*, Instituto Danés de Estudios Internacionales, Copenhague.
- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda* (2005), aprobada en el Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, París, 28 de febrero-2 de marzo de 2005, www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf.

- Diálogo Internacional para la Consolidación de la Paz y del Estado (2011), *New Deal para el compromiso en Estados frágiles*, www.pbsdialogue.org/documentupload/49151944.pdf.
- International Budget Partnership (2012), *Encuesta de Presupuesto Abierto 2012: Abra presupuestos. Transforme vidas*, Washington DC, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Spanish.pdf>.
- Knack, S. (2013), “Building or Bypassing Recipient Country Systems: Are donors defying the Paris Declaration?”, *Policy Research Paper*, No. 6 423, abril de 2013, Banco Mundial, Washington DC.
- Manuel, M., A. McKechnie, M. King, E. Coppin y L. Denney (2012), *Innovative Aid Instruments and Flexible Financing: Providing Better Support to Fragile States*, Overseas Development Institute, Londres.
- OCDE (próxima publicación a), *Donor Approaches to Risk in Fragile and Conflict Affected States*, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (próxima publicación b), *Annual Review of the 2001 Recommendation on Untying Aid to Least Developed Countries*, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2013), *Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System and the Annual DAC Questionnaire*, Publicaciones de la OCDE, París, [www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCD-DAC\(2013\)15-FINAL-ENG.pdf](http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCD-DAC(2013)15-FINAL-ENG.pdf).
- OCDE (2012), *Practitioner’s Guide to the Use of Country PFM Systems*, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2011a), *Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration*, Publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264125780-en>.
- OCDE (2011b), *Apparent Inconsistencies in Reporting on Tying Status*, Grupo de Trabajo del CAD sobre Estadísticas, document Olis DCD/DAC/STAT(2011)1, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2001), *DAC Recommendation on Untying AOD to the Least Developed Countries*, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (sin fecha), base de datos del Sistema de Notificación de los Países Acreedores (CRS), Creditor Reporting System (CRS), <http://dx.doi.org/10.1787/dev-cred-data-en>.
- Programa de Acción de Accra* (PAA) (2008), aprobado en el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Accra, Ghana, 2-4 de septiembre de 2008, www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf.
- Wood, B., J. Betts, F. Etta, J. Gayfer, D. Kabell, N. Ngwira, F. Sagasti y M. Samaranayake (2011), *The Evaluation of the Paris Declaration, Final Report*, Instituto Danés de Estudios Internacionales, Copenhague, <http://pd-website.inforce.dk/content/content-es.html>.



From:
Making Development Co-operation More Effective
2014 Progress Report

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264209305-en>

Please cite this chapter as:

OECD/United Nations Development Programme (2014), “Apropiación y resultados de la cooperación al desarrollo”, in *Making Development Co-operation More Effective: 2014 Progress Report*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264209718-6-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.