



Mesa de Expertos organizada por el
Observatorio de Cooperación Descentralizada
Unión Europea – América Latina

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)
Grupo de Trabajo de Fortalecimiento Institucional
Reunión Anual

Barcelona, 28 de junio 2010



INTRODUCCIÓN A LA MESA REDONDA SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA

*Por el Observatorio de Cooperación Descentralizada
Unión Europea – América Latina*

En el actual contexto de crisis, se ha vuelto fundamental demostrar la pertinencia de la acción exterior de los gobiernos locales y la eficacia de la cooperación descentralizada.

A pesar de la ausencia de los actores locales de la elaboración de los principios establecidos en la Declaración de París del 2005, la cooperación descentralizada tiene que priorizar la incorporación de dichos principios en sus prácticas y demostrar su propensión natural hacia dichos valores.

En este marco, el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina de la Diputación de Barcelona, en ocasión de la reunión anual del Grupo de Fortalecimiento Institucional (CIB Group) del CGLU, colabora en la organización de esta mesa redonda de expertos, para profundizar a nivel técnico y conceptual los temas de eficacia de la ayuda aplicados a la cooperación descentralizada.

Hace tiempo el Observatorio está trabajando, desde un punto de vista operativo, los procedimientos, los instrumentos y las modalidades de cooperación a través los cuales poner en práctica los principios de la declaración de París y, desde un punto de vista teórico, ha trabajado una reinterpretación de los principios que la vertebran y facilitan la identificación de las potencialidades de los actores locales en relación a cada uno de estos principios.

El objetivo de este eje de trabajo del Observatorio- y de la mesa redonda que organizamos- es promover herramientas y metodologías innovadoras para orientar las acciones de los gobiernos locales y definir un posicionamiento de los actores locales ante la agenda de la eficacia de la ayuda, y en particular, ante el próximo Foro sobre la eficacia de la ayuda que se celebrará a Seúl a finales del 2011.

Como quedó evidenciado en el Programa de Acción de Accra (PAA) la comunidad de donantes vierte hacia: “la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo, a fin de que todas nuestras iniciativas tengan un mayor efecto sobre la reducción de la pobreza... El logro de los resultados de desarrollo- y rendir cuenta abiertamente por esos resultados- debe ser parte central de todo lo que hacemos”.

La aplicación de este concepto a nivel local y la construcción de Asociaciones Locales para el Desarrollo, representan entonces un reto importante para mejorar la coordinación, la gestión y la especialización de los actores en los diferentes ámbitos de acción, hacia el objetivo de una mejora en la eficacia de la ayuda.

De hecho, en el Observatorio, consideramos conveniente una cierta división del trabajo y un cierto nivel de especialización dentro de la comunidad internacional de donantes y entre los actores locales y regionales, planteada por la Comisión Europea, entre otros actores.

En este sentido, pensamos que los gobiernos locales, por una parte, deben focalizar su cooperación en temas en los cuales su autoridad sea reconocida y no cuestionada, tales como la gobernanza local, el desarrollo económico local, el fortalecimiento institucional o la gestión de determinados servicios públicos, en los cuales pueden contribuir con un mayor valor añadido y generar mayor impacto.

En este marco vale la pena insistir en el hecho de que la coordinación y la complementariedad, para ser efectiva y realmente conllevar valor añadido a los recursos invertidos, debe ser realizada con un total respeto a la autonomía local.

- **La implementación de nuevos instrumentos** tales como el Apoyo Local Presupuestario, que nos permite, entre otras cosas, ir más allá del proyecto lógico de trabajo y apoyo a determinadas políticas públicas, y mejorar la coordinación entre los donantes.

En breve, el reconocimiento de los actores tradicionales de la cooperación descentralizada, implica que los gobiernos locales van a tirar adelante propuestas específicas sobre estos temas.

- Este conjunto de prioridades se centraran en particular en los gobiernos locales y regionales a fin de lograr una verdadera participación en la próxima **Conferencia sobre la evaluación de la Agenda de París que tendrá lugar en Seúl a finales de 2011**. El objetivo es que los gobiernos locales no solo sean debidamente representados, sino que también sean capaces de contribuir en la misma, proponiendo acciones y temas de trabajo sobre la redefinición de criterios para una agenda específica y los mejores instrumentos para conseguirla.

Por esta razón, es fundamental involucrar realmente en el debate sobre la eficacia de la ayuda y sus instrumentos de implementación desde una perspectiva de la cooperación descentralizada, a los gobiernos locales y a sus redes internacionales.

Esta mesa redonda de expertos y las tres intervenciones que presentaremos, son parte del proceso.

Breve resumen de las intervenciones

En primer lugar, la intervención de **Jean Bossuyt** presenta y analiza el contexto general en el que se inserta la cooperación descentralizada, gracias a la profundización de los procesos de estructuración de la arquitectura de la cooperación internacional a través de los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de París (2005) y Accra (2008).

En segundo lugar, **Ghazi Hidocui** presenta el instrumento innovador del Fondo Mundial de Desarrollo de las Ciudades, creado por los mismos actores descentralizados "to help cities to find the necessary funding of urbanization invest needs."

En tercer lugar, paralelamente a la necesidad de promover la aplicación de instrumentos innovadores, es fundamental que la cooperación descentralizada asimile plenamente una "cultura del evaluación" para que sea plenamente reconocido y demostrable el valor añadido de la cooperación entre gobiernos locales.

Gracias al desarrollo de prácticas institucionalizadas de evaluación a medio y largo plazo y a la elaboración de indicadores de impacto y de resultado, es posible profundizar el estudio sobre los alcances y los límites de la cooperación descentralizada, para mirar el impacto de las acciones de cooperación y disponer de fuentes de retroalimentación de la misma.

La intervención de **Enzo Caputo**, se centra en este aspecto tratando el tema de la medición del impacto de la Cooperación Descentralizada y su correspondencia con los criterios de París.

Resumen de las intervenciones

- Jean Bossuyt: "Eficacia de la Ayuda: ¿Cómo asegurar la participación de los gobiernos locales en Seúl?".

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (Marzo 2005) se han revelado como el marco para renovar el llamamiento a incrementar radicalmente tanto la calidad como la cantidad de las ayudas, y un hito importante en la búsqueda colectiva de una arquitectura internacional de la ayuda más eficaz y de unos enfoques de la cooperación más orientados a los resultados.

Las expectativas generadas entorno a los beneficios que podrían obtenerse con una aplicación correcta de los principios consagrados en la Declaración de París son relativamente altas, pero de momento la reforma del sistema de ayuda se halla todavía bastante atrasada.

En el marco de su función de defensa y seguimiento, las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil), han comentado ampliamente el contenido de la Agenda de París. En términos generales, han dispensado una acogida favorable a la Declaración porque hace hincapié en la apropiación y la gobernanza de la ayuda. Sin embargo, su contenido no está exento de crítica.

Sobre el terreno, ya se están llevando a cabo consultas entre múltiples actores respecto a la mejor manera de avanzar en la implementación de la Declaración de París. En la mayoría de las zonas, el proceso se halla todavía en una fase incipiente así pues, es necesario seguir aumentando los niveles de conocimiento de la Agenda de París. El aprendizaje y la experimentación pueden contribuir a afrontar las dificultades políticas, institucionales y técnicas asociadas al proceso de reforma.

El Foro de Alto Nivel de Accra tuvo un papel crucial a la hora de identificar las principales debilidades de los primeros años de aplicación de la Declaración de París. Fue el momento de revisión más importante de los principios y fue un instrumento a la hora de profundizar en la agenda promovida por la Declaración de París, incluyendo un gran número de representantes políticos y técnicos, locales y nacionales, y otros actores involucrados en la implementación de la Declaración de París.

Este Foro trató el progreso hecho y las limitaciones encontradas a la hora de tirar adelante la Agenda de París y, por el medio de evidencia de las evaluaciones de campaña y disponibles, indica la existencia de algunos defectos durante la fase inicial de la puesta en práctica de la Declaración de París.

En particular, la Declaración de París en sí misma no se explica sobre la base del papel de la sociedad civil y los gobiernos locales en el proceso entero; y la participación de estos actores claramente se queda atrás.

Ante este trasfondo, resulta muy útil examinar más detenidamente las últimas experiencias de implicación de la sociedad civil en los debates sobre la Declaración de París, dado que pueden convertirse en fuente de inspiración para los actores de los gobiernos locales. En concreto, es de gran interés estudiar los análisis que las

organizaciones de la sociedad civil (OSC) han puesto sobre la mesa en torno a las oportunidades y los riesgos dimanantes de la nueva arquitectura de la ayuda preconizada en la Declaración de París.

El análisis muestra como la sociedad civil, luchando a su manera en el Proceso de París, ilustra los retos que esperan a los gobiernos locales si deciden entrar en este campo de acción.

El autor considera que es importante estudiar los medios para que los gobiernos locales participen cada vez más en el proceso de la Declaración de París en los próximos años, y presenta los principales puntos de fricción entre la Agenda de París y una Agenda de Desarrollo Participativo, argumentando que los gobiernos locales son un actor legítimo con temas importantes que defender en la nueva arquitectura de la ayuda emergente, y que deben unirse y tratar de influenciar en este proceso.

- Ghazi Hidocui: “Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades” (FMDV)”

El autor presenta los resultados del estudio llevado a cabo por el Secretariado General de Metropolis sobre el FMDC, resumiendo brevemente el espíritu del proyecto del FMDC, introduciendo su contenido, su modelo económico y financiero y sus principales actividades.

Este proyecto es una iniciativa crucial en apoyo a las ciudades que pretende contribuir a encontrar la financiación de sus necesidades de urbanismo e inversión al desarrollo. Se trata de un instrumento de asistencia técnica mutua para la ingeniería financiera y de financiación, y de sus existentes esquemas suplementarios. Su objetivo es facilitar el acceso de los gobiernos locales a los recursos financieros locales, nacionales e internacionales.

El principal objetivo del FMDC es asegurar las condiciones óptimas para atraer los fondos necesarios y organizar su movilización hacia las ciudades pobres o emergentes, con tal de apoyar el liderazgo local de la gestión de los proyectos urbanos. Esta aproximación, basada en los modelos económicos adaptados, es capaz de asegurar un desarrollo local a largo término y una aproximación complementaria de otros sectores.

El FMDC busca garantizar la coherencia de los programas y estrategias y eliminar las barreras metodológicas, técnicas y normativas que la dificultan. La aproximación del FMDC asocia y reconoce sistemáticamente cuatro tipos de socios con el objetivo de reducir costes y atraer fondos, gestionar programas urbanos y su financiación, elaborar estudios económicos y realizar auditorías y evaluaciones.

El FMDC elabora análisis de solvencia y asistencia a los gobiernos locales sobre temas financieros; el autor pide apoyo a las autoridades locales que todavía no se han sumado para que secunden esta iniciativa y se unan a las agencias de cooperación de sus comunidades y países.

La asamblea general del FMDC tendrá lugar en Barcelona el 7 de octubre del 2010 con la reunión fundacional celebrada paralelamente a la reunión del Consejo de Administración de Metropolis.

- Enzo Caputo: "Medir el impacto de la Cooperación Descentralizada y su correspondencia con los criterios de París".

El autor focaliza su estudio en la cooperación descentralizada interinstitucional, entre instituciones descentralizadas homólogas, cuyo resultado primordial es el fortalecimiento institucional y donde los principios de la apropiación y del alineamiento de la declaración de París son particularmente fuertes.

El problema metodológico principal en el tema de la evaluación, para poder testimoniar los cambios políticos institucionales reales e ir mucho más allá de la tradicional evaluación basada en los resultados del desarrollo, es el reconocimiento y la verificación de la aplicación de los criterios de París y Accra.

La literatura sobre la evaluación del fortalecimiento institucional a veces se focaliza en los productos de la cooperación (por ejemplo: personal capacitado, funciones creadas, etc.), que per se no testimonian cambios político-institucionales reales. A veces, se focaliza en los resultados de desarrollo (por ejemplo: el bienestar y los niveles de democracia de las comunidades), cuya realización depende de muchos otros factores y requiere tiempos muy largos para cumplirse.

En este marco, puede ser muy difícil evaluar la contribución de la cooperación interinstitucional.

Enzo Caputo, en sus contribuciones en la IV Conferencia Anual del Observatorio realizada en Ciudad de México, propuso de focalizar un estadio intermedio entre productos y resultados de desarrollo, utilizando un diagrama de efectos, basado sobre el método del marco lógico.

El estadio intermedio entre productos y resultados de desarrollo, del que el autor presenta diferentes definiciones, es el más interesante en la evaluación de la cooperación descentralizada interinstitucional, conjuntamente con la verificación de la interinstitucionalidad.

El carácter interinstitucional de la cooperación descentralizada, se considera por el autor como una característica estrechamente vinculada a la aplicación de los criterios de París y Accra. De hecho, en la intervención se presentan algunos indicadores para evidenciar el nivel de apropiación del que puede depender la medida de la interinstitucionalidad.

Los productos inducidos o los resultados institucionales son producidos por las instituciones mismas, utilizando el apoyo de la cooperación. En la mayoría de los casos, la cooperación interinstitucional beneficia ambas las partes con lo cual tendría que ser posible identificar innovaciones institucionales en ambas las partes.

Para identificar estos resultados el autor evidencia dos métodos: algunos indicadores institucionales ya tratados en el artículo de México mencionado arriba, y otros cambios institucionales identificados con el método participativo de los "most significant changes".

EFICACIA DE LA AYUDA

¿Cómo asegurar la participación de los Gobiernos Locales Seúl?

Por Jean Bossuyt, Jefe de Estrategia del European Centre for Development Policy Management (ECDPM)

MÁS ALLÁ DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

Una batalla demasiado importante como para dejarla solo en manos de los generales

La Declaración de París (2005) supuso un hito capital en el proceso continuo de replanteamiento de la arquitectura global de la ayuda. Los gobiernos de los países en vías de desarrollo y los donantes emprendieron una profunda reforma del sistema de ayudas con el fin de incrementar su eficacia y conseguir mejores resultados. Estos compromisos se reafirmaron durante el Foro de Alto Nivel de Accra (septiembre de 2008), que evaluó los progresos realizados e identificó los principales retos de futuro. Todavía está por ver si el proceso abierto por la Declaración de París cumplirá las expectativas o, por el contrario, quedará en otra moda pasajera de corto recorrido en el campo del desarrollo. En este artículo de opinión, el autor sostiene que la participación de todos los interesados es crucial para asegurar el éxito de la Declaración de París, y que especialmente los actores de la sociedad civil y los gobiernos locales (excluidos en la fase inicial) deberían unir fuerzas para tratar de influir en el proceso.

La construcción de una nueva arquitectura de la ayuda

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se han revelado como un marco muy poderoso para renovar el llamamiento a incrementar radicalmente tanto la calidad como la cantidad de las ayudas. Así, se han acentuado las presiones para que se acaten unos principios de cooperación básicos, como la apropiación, el desarrollo participativo y la responsabilidad mutua. Ello, a su vez, ha comportado una popularidad creciente de las nuevas modalidades de ayuda, especialmente el apoyo presupuestario.

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (marzo de 2005) representó otro hito importante en la búsqueda colectiva de una arquitectura internacional de la ayuda más eficaz y de unos enfoques de la cooperación más orientados a los resultados. Las reformas que plantea se centran en cinco ámbitos: (i) la apropiación local; (ii) la alineación con los procedimientos, las instituciones y las estrategias de desarrollo de cada país; (iii) la armonización de las actuaciones de los donantes; (iv) la gestión orientada a resultados; y (v) la responsabilidad mutua. Se han identificado doce indicadores de progreso y objetivos cuantificables que se espera haber alcanzado en 2010.

Hace tiempo que está pendiente una reforma del sistema de ayudas. Existen ejemplos abundantes de la dificultad que entraña lograr un encaje apropiado entre la «demanda» y la «oferta» de ayuda por parte de beneficiarios y donantes. Sobre todo en países que dependen de las ayudas, es normal encontrar multitud de estrategias, programas y proyectos que se caracterizan por un bajo nivel de apropiación y sostenibilidad. Por regla general, la ayuda que proporciona un número creciente de actores está mal alineada con las políticas nacionales y sectoriales. Los costes totales de transacción vinculados a la prestación de ayuda, además, son elevados. Todos estos factores tienden a reducir drásticamente la eficacia global de la ayuda.

Las expectativas generadas en torno a los beneficios que podrían obtenerse con una aplicación correcta de los principios consagrados en la Declaración de París son relativamente altas. Entre ellos cabe destacar una mayor apropiación, una implementación real de los ODM, un partenariado más responsable y un avance claro en un buen número de temas aparentemente técnicos (como, por ejemplo, la mayor predictibilidad de la ayuda).

La Agenda de París ha supuesto un estímulo para un amplio abanico de actividades de seguimiento. En este sentido, cabe destacar que los «principios de París» se pueden aplicar a distintos sectores (p. ej., el sanitario), áreas temáticas (p. ej., la ayuda a la democracia o el apoyo de la sociedad civil) y procesos de reforma (p. ej., el apoyo a la descentralización) e incluso a la prestación de ayuda presupuestaria general o sectorial.

Varias comunicaciones de la CE sobre los principales sectores susceptibles de intervención, por ejemplo, reconocen la necesidad de estudiar la gobernanza o gestión de la ayuda. En la Declaración de París, el comportamiento de los propios donantes a la hora de gobernarse a sí mismos se considera importante. Por ello, las intervenciones sectoriales no solo deben analizar y abordar los retos de la gobernanza desde la perspectiva de los países socios, sino que también deben prestar atención a la forma en que se pagan las ayudas, a la manera en que los donantes ejercen la gobernanza en los distintos sectores a través de sus acciones, y a las posibles incoherencias que se dan en la propia CE y que repercuten negativamente en los resultados del sector a nivel del país socio. En ciertas situaciones, una ayuda financiera generosa de un donante puede distorsionar la visión de lo que deben ser unos «incentivos correctos» entre las partes interesadas locales y contribuir a que se pospongan las reformas necesarias. En el campo de las políticas, la UE se ha comprometido a alinear y armonizar la ayuda a sectores de una manera más eficaz. Para ello, se propone reducir el número de donantes por sector (*Código de conducta sobre complementariedad y división del trabajo en la política de desarrollo*, Consejo, 15 de mayo de 2007).

Sobre el terreno, ya se están llevando a cabo consultas entre múltiples actores respecto a la mejor manera de avanzar en la implementación de la Declaración de París. En la mayoría de las zonas, el proceso se halla todavía en una fase incipiente. Es necesario, así pues, seguir aumentando los niveles de conocimiento de la Agenda de París. El aprendizaje y la experimentación pueden contribuir a afrontar las dificultades políticas, institucionales y técnicas asociadas al proceso de reforma.

En algunos países, la Agenda de París se ha impulsado de una manera mucho más significativa (p. ej., en Camboya, Ghana, Tanzania, Uganda y Zambia). Este «pelotón de cabeza» consiguió entablar un diálogo en profundidad con la comunidad de donantes, diálogo que, con el tiempo, se tradujo en la elaboración de una estrategia de asistencia compartida (JAS en la sigla inglesa). Este tipo de estrategia consiste en un marco integral con normas claras sobre la manera en que debe prestarse la ayuda conforme a la Declaración de París. Normalmente, en una JAS los organismos donantes se comprometen a realizar un análisis conjunto de la situación del país y, a ser posible, también un proceso de programación conjunto (evitando así una multitud de estrategias separadas para cada país). Así, se establece un reparto de funciones entre los distintos organismos (quién hace qué y en qué sector) y mecanismos de apoyo conjuntos (p. ej., apoyo presupuestario, cesta de fondos, etc.), y se definen vías y medios para alinear la ayuda con las políticas y los procedimientos nacionales. Otro de los principales elementos de una JAS es la implantación de mecanismos más robustos para mantener con el gobierno socio un verdadero «diálogo político» que, entre otros temas, aborde los resultados obtenidos y la cuestión de la responsabilidad mutua.

La evaluación de los progresos: el Plan de Acción de Accra

La Declaración de París incluye una serie de sistemas para evaluar los avances realizados incluso en el ámbito político. El momento más importante de este proceso de evaluación tuvo lugar en Accra (Ghana) en septiembre de 2008. El Foro de Alto Nivel de Accra sobre la Eficacia de la Ayuda congregó a un amplísimo número de responsables políticos, representantes desplazados in situ, profesionales y otras partes implicadas en la implementación de la Declaración de París.

El Foro hizo balance tanto de los progresos realizados como de las limitaciones identificadas durante la aplicación de la Agenda de París. Las evidencias reunidas sobre el terreno y las evaluaciones disponibles apuntan claramente a la existencia de cuatro grandes carencias en la fase inicial de la implementación de la Declaración de París. En primer lugar, todo el proceso estuvo exclusivamente polarizado por los gobiernos centrales y los organismos donantes, dejando apenas margen a la participación de otras partes interesadas como, por ejemplo, la sociedad civil y los gobiernos locales. La Agenda de París tiene como principal objetivo reducir los costes de transacción vinculados a la gestión de la ayuda canalizando los fondos a través del Estado, preferiblemente a través de distintas modalidades de apoyo presupuestario. Se reconoce la necesidad de conseguir un alto nivel de apropiación de las políticas de desarrollo nacionales y una responsabilidad adecuada ante los ciudadanos y el Parlamento, pero, por sí misma, la Declaración de París no aborda de una manera detallada el papel de la sociedad civil en todo el proceso. En segundo lugar, el diálogo sobre la eficacia de la ayuda ha sido bastante «tecnocrático» desde el principio, dado que se ha centrado fundamentalmente en los aspectos organizativos de la prestación de ayuda (p. ej., las modalidades de alineación y armonización). En cambio, hasta la fecha se ha prestado una atención mucho menor a las dimensiones políticas y a las condiciones necesarias para incrementar la eficacia de la ayuda (las relaciones de poder, los intereses implicados, la calidad de la gobernanza, etc.). En tercer lugar, el debate se ha centrado demasiado específicamente en cómo hacer que la «ayuda» sea más eficaz sin estudiar de una manera sistemática la situación general, es decir, si la ayuda (armonizada) realmente produce mejores resultados en desarrollo (esto es, la «eficacia del desarrollo»). Y en cuarto lugar, la Declaración de París puede haber introducido el concepto de la «responsabilidad mutua» (entre beneficiarios y donantes), pero ha desatendido en buena medida una cuestión aún más fundamental: la de garantizar la «responsabilidad interna» (es decir, la de los gobiernos ante sus ciudadanos).

El Foro de Alto Nivel de Accra tuvo un papel crucial a la hora de intensificar la agenda de reformas promovida por la Declaración de París. Así, la Agenda de Acción de Accra aborda algunas de las principales debilidades identificadas durante los primeros años de aplicación de la Declaración de París. Reconoce la necesidad de ampliar la base de partes interesadas mediante la inclusión de un mayor número de actores de la sociedad civil y, en especial, una mayor implicación de los gobiernos nacionales socios a la hora de elaborar la agenda de acción, y otorga una importancia considerablemente superior a las cuestiones de la *apropiación nacional* y la *responsabilidad mutua*, estrechamente vinculadas entre sí, para conseguir unos *partenariados más eficaces e integradores*. La Agenda de Acción de Accra insiste asimismo en la necesidad de centrarse más específicamente en la «eficacia del desarrollo» y de invertir en la construcción de unos sistemas de responsabilidad interna más fuertes. Estos principios, así pues, están llamados a convertirse en los asuntos más destacados de esta nueva fase del proceso Roma-París-Accra, que conducirá a la celebración del próximo foro de alto nivel en el 2011.

Cómo lograr la participación activa de la sociedad civil y los gobiernos locales

La fase de ampliación de la participación en el proceso de la Declaración de París dio comienzo hace relativamente poco. Y como no podía ser de otra manera, el principal grupo objetivo ha sido por el momento la sociedad civil (tanto del Sur como del Norte). La implicación de los gobiernos locales (a través de sus asociaciones), por el contrario, está quedando claramente rezagada. Ello supone un problema nada desdeñable, dado que las Administraciones locales son también un actor legítimo y con unos intereses por defender en la nueva arquitectura de la ayuda que empieza a dibujarse. Ello es especialmente cierto en un contexto en que la mayoría de los países en vías de desarrollo están embarcados en un proceso descentralizador dirigido a otorgar responsabilidades a los niveles subnacionales de la Administración. Como consecuencia de ello, los gobiernos locales están adquiriendo nuevas competencias en la prestación de servicios públicos y en la consecución de los ODM. Su voz merece ser oída asimismo cuando los gobiernos centrales diseñen políticas nacionales/sectoriales o negocien acuerdos de cooperación con los organismos donantes. Además, los gobiernos locales también pueden tener derecho a recibir una parte del apoyo presupuestario aportado por la comunidad de donantes si toman a su cargo la implementación de una buena parte de los programas. Por todas las razones mencionadas, es vital que se exploren vías y medios apropiados para implicar a los gobiernos locales cada vez más activamente en el proceso de la Declaración de París durante los próximos años.

Ante este trasfondo, resulta muy útil examinar más detenidamente las últimas experiencias de implicación de la sociedad civil en los debates sobre la Declaración de París, dado que pueden convertirse en fuente de inspiración para los actores de los gobiernos locales. En concreto, es de gran interés estudiar los análisis que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han puesto sobre la mesa en torno a las oportunidades y los riesgos dimanantes de la nueva arquitectura de la ayuda preconizada en la Declaración de París.

El primer paso ha consistido en dar a conocer la verdadera sustancia y contenido de la Declaración de París. Tanto los donantes como la sociedad civil han puesto en marcha distintos procesos para comprender mejor las funciones que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden asumir en la nueva arquitectura de la ayuda así como las limitaciones de la Declaración de París respecto a las OSC. En el seno de la OCDE-CAD se ha constituido un grupo consultivo sobre las OSC y la eficacia de la ayuda que a finales del 2007 llevó a cabo seis consultas regionales. Fuera de la estructura del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo), además, se ha creado un comité directivo de OSC, como un proceso paralelo de estas organizaciones ante el Foro de Alto Nivel de Accra (noviembre de 2008), al objeto de desarrollar y presentar posturas y perspectivas comunes sobre la eficacia de la ayuda.

En el marco de su función de defensa y seguimiento, las OSC han comentado ampliamente el contenido de la Agenda de París. En términos generales, han dispensado una acogida favorable a la Declaración porque hace hincapié en la apropiación y la gobernanza de la ayuda. Sin embargo, su contenido no está exento de crítica. Las preocupaciones de la sociedad civil se centran en diferentes aspectos, entre ellos los siguientes:¹

- La Declaración de París no se ocupa lo suficiente de los errores pasados del

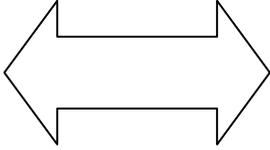
¹ Ofrecen un resumen de estas críticas, entre otros, Sen, Kasturi, 2007. *Perspectivas de la sociedad civil sobre la Declaración de París y la Eficacia de la Ayuda*, Documento Informativo de INTRAC de 14 de octubre de 2007, y *Reality Check* de enero de 2007. *La declaración de París: ¿avanzando hacia una mayor eficacia de la ayuda?*, una aportación de CICC/BOND.

sistema de ayuda e ignora varios aspectos clave de su reforma (ayudas condicionadas o cautivas); por ello, algunos donantes han intentado reducir la Agenda de París a un proceso técnico destinado a gestionar los flujos de la ayuda y reducir los costes de transacción, trasladando una buena parte de la responsabilidad del cambio a los beneficiarios.

- La Declaración no es lo bastante explícita sobre la participación de la sociedad civil. Este elemento no forma parte de los indicadores de progreso, y tampoco hay ninguna referencia al papel de la sociedad civil a la hora de exigir responsabilidades a los gobiernos.
- Los indicadores de progreso otorgan especial relevancia al crecimiento y el alto coste del desarrollo social, sin poner en primer término la democracia o los derechos humanos. Sobre todo entre las OSC del Sur existe una fuerte preocupación por el papel preponderante que la Declaración atribuye al Estado, sin prever a cambio unas garantías democráticas robustas.
- Al hacer hincapié en la responsabilidad mutua, la Declaración de París refuerza la responsabilidad ascendente (frente a los donantes) y puede comportar un debilitamiento de la descendente (frente a los ciudadanos y la sociedad civil);
- No se aborda la cuestión de para quién es la eficacia de la que se habla: en esencia, la eficacia de la Declaración de París debería cuantificarse en función del objetivo último de la ayuda, que es reducir la pobreza y la desigualdad.

Además de todo ello, existen temores fundados de que la Agenda de París acabe por reducir el margen para utilizar eficazmente a la sociedad civil como vehículo de canalización de ayudas. Esta preocupación está basada en los siguientes argumentos:

- Varias OSC conciben la armonización entre donantes como un pretexto para racionalizar y una forma de aprovechar el manto de la armonización para desviar fondos bilaterales hacia los organismos multilaterales y las ONG internacionales.
- La insistencia de París en la mejora de las capacidades del Estado como coordinador principal de los procesos de desarrollo se percibe como un riesgo. Las OSC temen que se produzca una recentralización de los procesos de desarrollo y que el vital papel que ejercen como actores del desarrollo democrático se vea reducido al de simples ejecutores de proyectos/proveedores de servicios. Al mismo tiempo, la función de defensa y control que desempeñan las OSC es aún más crucial si se pone el énfasis en las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza como base de la cooperación.
- La comunidad de las OSC aprecia una posible incompatibilidad entre la «agenda del desarrollo participativo» promovida por los organismos donantes (entre ellos, la UE) y la «agenda de la eficacia de la ayuda» preconizada en París. En la tabla siguiente se sintetizan los principales puntos de fricción existentes entre las dos agendas:

Agenda del desarrollo participativo	Puntos de fricción entre ambas agendas respecto al canal de las OSC	Agenda de la Declaración de París
<p>Promover un enfoque multiactor en el que cada actor tenga un rol legítimo por desempeñar y aporte un valor añadido específico.</p> <p>Las OSC tienen que implicarse en todas las fases de la cooperación al desarrollo (formulación de políticas, implementación y control y evaluación),</p> <p>Las OSC deben asumir dos funciones: la de proveedores de servicios y la de defensores de los resultados del cambio (de políticas).</p>		<p>La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda se centra en cinco ámbitos: (i) apropiación local; (ii) alineación con los procedimientos, instituciones y estrategias de desarrollo nacionales; (iii) armonización de la actuación de los donantes; (iv) gestión orientada a resultados; y (v) responsabilidad mutua. Hay 12 indicadores de progreso.</p>
Enfoque multiactor	<p>Uno de los motivos de preocupación es que la Agenda de París no aborda explícitamente la cuestión de qué canal y qué instrumento deben utilizarse para hacer qué.</p>	<p>No se hace ninguna referencia al papel/valor añadido de cada sociedad civil legitimada, del sector privado y de los gobiernos locales.</p>
Participación de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> * La Declaración no se pronuncia explícitamente sobre lo que debe entenderse por participación de la sociedad civil y no la incluye como indicador de progreso. * Los indicadores de progreso hacen especial hincapié en el crecimiento en detrimento del desarrollo social, la democracia o los derechos humanos. Especialmente entre las OSC del Sur existe preocupación por la importancia que se da al Estado sin prever a cambio unas garantías democráticas fuertes en la Declaración. * Al poner de relieve la responsabilidad mutua, la Declaración de París refuerza la responsabilidad ascendente (frente a los donantes) y podría conducir a un debilitamiento de la responsabilidad descendente (ante los ciudadanos y la sociedad civil). 	<p>La sociedad civil y/o la participación se mencionan en varios principios:</p> <p>Apropiación: las políticas de desarrollo nacionales se diseñarán a través de un amplio proceso consultivo; los países socios fomentarán la participación de la sociedad civil.</p> <p>Alineación: los países socios reforzarán su capacidad de desarrollar, implementar y responder de sus políticas ante sus ciudadanos y parlamentos.</p> <p>Armonización: en los Estados frágiles, los países socios se comprometen a garantizar la participación de un amplio abanico de actores nacionales.</p> <p>Responsabilidad mutua: los países socios se comprometen a reforzar los enfoques participativos de una manera sistemática, implicando para ello a un amplio abanico de actores de desarrollo al formular y evaluar los progresos conseguidos en la implementación de las políticas nacionales.</p>
Funciones de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> * La importancia que París otorga al fortalecimiento de las capacidades del Estado entraña un riesgo de recentralización de los procesos de desarrollo. * Existe el temor de que el papel de las OSC en el desarrollo democrático se vea reducido al de ejecutores de proyectos/proveedores de servicios. 	<p>No hay ninguna alusión explícita a los roles de la sociedad civil.</p>
Acceso a financiación para las OSC a través de proyectos (convocatorias), programas de capacitación o financiación compartida	<ul style="list-style-type: none"> * La tendencia a pasar de proyectos a programas (apoyo presupuestario general y enfoques sectoriales) podría reducir los fondos que reciben las OSC. 	<p>Las modalidades de ayuda preferidas son el apoyo presupuestario y los enfoques sectoriales.</p>

- La evolución hacia unos enfoques más sectoriales y basados en programas, así como hacia un apoyo presupuestario general, exige replantearse de qué manera se puede vincular de una forma útil con estos nuevos enfoques a las OSC, tanto en su papel de organismos de control (supervisando el apoyo presupuestario global) como en calidad de beneficiarios de la ayuda. Sin embargo, las evidencias obtenidas sobre el terreno apuntan que todavía queda mucho por hacer si se pretende garantizar una integración coherente del canal de las OSC en el nuevo paradigma de ayuda.
- Cada vez más recursos se canalizan directamente a través de las oficinas que los donantes poseen in situ y las autoridades de los países socios, lo que, a su vez, tiene dos grandes consecuencias: 1) cambia profundamente las relaciones entre las OSC del Norte y las del Sur, y 2) la canalización de fondos a través de las autoridades del país socio entraña un riesgo de que se controle más estrechamente a la sociedad civil y puede hacer que las OSC más críticas tengan mayores dificultades para acceder a financiación. Por otra parte, la tendencia a canalizar unos contingentes de ayuda más grandes podría complicar la supervivencia de las OSC de menor envergadura.
- La agenda de la eficacia de la ayuda también puede aplicarse a las propias OSC: los donantes hacen cada vez más hincapié en la «gobernanza interna» de las OSC, en sus esfuerzos de armonización y coordinación y en su responsabilidad.

Un breve análisis de la forma en que la sociedad civil se abre dificultosamente camino hacia el proceso de París ilustra los retos a los que tendrán que enfrentarse los gobiernos locales si también deciden entrar en este escenario. La complejidad de los asuntos que se dirimen conlleva unos costes de transacción elevados para todos los que participen en el debate, y muy especialmente al principio, cuando los gobiernos locales necesitan informarse y organizarse. Más adelante les espera una larga y empinada cuesta que remontar si quieren que la voz de los gobiernos locales influya en los procesos de eficacia de la ayuda tanto a nivel nacional como a escala mundial. El éxito no está asegurado, dado que hay muchas fuerzas en juego que prefieren seguir restringiendo el proceso a los socios tradicionales (gobiernos centrales y organismos donantes). Sin embargo, y teniendo en cuenta el impacto que la implementación de la Agenda de París-Accra tendrá probablemente —para bien o para mal— sobre el sistema global de la ayuda, los gobiernos locales están inevitablemente obligados a embarcarse en este proceso. No intervenir o mantenerse en silencio es, sencillamente, demasiado arriesgado teniendo en cuenta las cruciales funciones de desarrollo que últimamente vienen atribuyéndose a los gobiernos locales.



PRESENTACIÓN DEL FONDO MUNDIAL PARA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES *“Cuales son las nuevas herramientas financieras para promover la cooperación descentralizada?”*

Por Ghazi Hidouci, Ex-Ministro de Finanzas de Algeria

Introducción

Ante todo quisiera agradecer al Grupo de Trabajo de Fortalecimiento Institucional (CIB) de CGLU la invitación recibida, puesto que me permitirá presentar el FMDC, una iniciativa crucial en apoyo a las ciudades que pretende contribuir a encontrar la financiación de sus necesidades de urbanismo e inversión al desarrollo.

Hace tres años asistimos a la reunión del consejo de CGLU para exponer el proyecto FMDC, un nuevo enfoque a la vez que instrumento complementario diseñado para integrar las estrategias y necesidades locales y territoriales. El motivo de mi exposición hoy es presentar los resultados de un elaborado estudio de viabilidad realizado por el Secretario General de METROPOLIS en el que han participado varios socios públicos como el Banco Mundial y organizaciones económicas y financieras dedicadas al urbanismo.

Presentación del proyecto

No es necesario hacer hincapié en el actual contexto de crisis urbana, en especial en las ciudades más pobres o emergentes, ya que es nuestra preocupación diaria. Sí quisiera enfatizar, sin embargo, que el principal objetivo del FMDC es garantizar que se den las condiciones óptimas para atraer la necesaria financiación y conseguir movilizarla.

Desde este punto de vista, la mejor estrategia posible sería la siguiente:

- Movilizar con eficiencia la asistencia técnica que necesitan las ciudades pobres y emergentes por parte de ciudades que tengan experiencia, logros y capacidades en su haber. METROPOLIS y CGLU insisten en la necesidad de movilizar esa experiencia y saber hacer de las ciudades desarrolladas y algunas emergentes a fin de apoyar a los líderes locales responsables de los proyectos urbanísticos.
- Reducir los costes de los proyectos y la gestión urbanística.
- Crear modelos económicos y financieros adaptados capaces de asegurar el desarrollo local a largo plazo.

Esta aproximación no es una alternativa, sino que complementa los enfoques sectoriales al proporcionar una visión territorial a medio y largo plazo. El FMDC brinda la oportunidad de reforzar la capacidad financiera en el marco de una cooperación descentralizada más ambiciosa.

A continuación quisiera resumir brevemente en qué consiste el proyecto FMDC.

Nuestro modelo económico

Para plantear adecuadamente el desarrollo urbano se deben vincular las dificultades macroeconómicas a las políticas urbanas nacionales y las responsabilidades de los actores locales.

Así pues, uno de los elementos más destacados del modelo económico consiste en potenciar la eficiencia de las políticas municipales y locales.

Busca garantizar la coherencia de los programas y estrategias y eliminar las barreras metodológicas, técnicas y normativas que la dificultan.

Esta estrategia se ha sometido a escrutinio durante tres años a través de proyectos piloto en distintos contextos de pobreza.

La aproximación del FMDC asocia y reconoce sistemáticamente cuatro tipos de socios: instituciones nacionales y autoridades institucionales locales, actores económicos, asociaciones, ONG y otras formas de organización de la sociedad civil con el objetivo de reducir costes y atraer fondos, gestionar programas urbanos y su financiación, elaborar estudios económicos y realizar auditorías y evaluaciones. Este enfoque facilita la valoración de los efectos económicos y sociales de los programas locales desde el punto de vista de los servicios prestados, las actividades, los ingresos y la financiación dentro de una estrategia de desarrollo local que permitiría valorar de la capacidad de financiación a corto, medio y largo plazo.

Nuestro modelo financiero

El FMDC, junto con las instituciones financieras apropiadas en caso necesario, elabora análisis de solvencia de los proyectos de las autoridades locales y su calificación, desarrolla mecanismos y herramientas de gestión seguras para transacciones financieras dentro del mercado y ayuda a las autoridades locales en la presentación de solicitudes de financiación en el mercado a bajo coste.

El modelo financiero establece una relación cercana con los socios institucionales para acceder a fondos en condiciones favorables y de mercado, por ejemplo divisas y créditos.

Se plantea dos posibilidades. Una consiste en acceder a los servicios y productos de intermediarios financieros como la CFI. Es la opción preferible para el FMDC al tratarse de una entidad no lucrativa, también desde el punto de vista de las garantías de crédito parciales.

La otra posibilidad sería crear una PPP con un intermediario del mercado que obtuviera un reconocimiento destacado por parte del mercado. Nuestro primer proyecto PPP se lleva a cabo con EDI.

Las actividades del FMDC se financian por medio de:

- suscripciones de los fundadores,
- contribuciones de partidas presupuestarias en forma de contribuciones de los fundadores,
- contribuciones de donantes públicos multilaterales y gubernamentales, así como fundaciones privadas cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo efectivo del urbanismo sostenible, en particular en situaciones de pobreza,
- contribuciones en especie,
- remuneraciones propias de actividades de ingeniería financiera y
- remuneraciones de actividades de expertos correspondientes a la financiación de estudios de proyectos.

Actualmente estamos preparando la asamblea general de constitución del FMDC, que tendrá lugar aquí, en Barcelona, el día siete de octubre.

Tras las reuniones celebradas con los gobiernos locales de África, Latinoamérica y Oriente Medio y Asia en breve tendremos la oportunidad de conocer a los socios más importantes.

A principios de mes nos reunimos con el Banco Mundial y logramos resultados excelentes. El BM es nuestro socio más destacado porque los donantes nacionales, multilaterales y privados siempre siguen la senda trazada por el BM en sus elecciones y planteamientos.

Además, los gobiernos centrales están más dispuestos a colaborar en el terreno del desarrollo urbano y a financiar cuando el BM participa también, directa o indirectamente. Esta situación beneficia en gran manera al proceso de descentralización en situaciones territoriales infragestionadas.

La semana pasada celebramos una reunión preparativa con el consejo de dirección del FMDC en Estambul. Los gobiernos locales donantes prepararon todos los proyectos de decisiones de la primea asamblea general que se celebrará en Barcelona el 7 de octubre.

Quisiera aprovechar la oportunidad para pedir apoyo a las autoridades locales que todavía no se han sumado para que secunden esta iniciativa y se unan a las agencias de cooperación de sus comunidades y países

EL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

“Como conseguir mayor reconocimiento de los valores específicos de la cooperación descentralizada y como demostrar y probar su impacto?”

*Por Enzo Caputo, Economista de Desarrollo (PhD),
Senior Expert, Development Researcher´s Network,
Roma*

Mesurar el impacto de la Cooperación Descentralizada y su correspondencia con los criterios de Paris: elementos tratados en la intervención de Enzo Caputo

Cooperación descentralizada interinstitucional

1. Hablamos de un caso específico de cooperación descentralizada, que es la cooperación interinstitucional. Por cooperación interinstitucional, entendemos una relación inter pares donde instituciones descentralizadas homólogas intercambian prácticas, modelos, y conocimientos para el fortalecimiento político-institucional de todos los partners.
2. La cooperación descentralizada interinstitucional es aquella donde los principios de la apropiación y del alineamiento, de la declaración de Paris son particularmente fuertes, porque la condición para hacer cooperación es que una institución recipiente demande la contribución de una institución oferente para ser ayudada a cumplir un proceso de reforma cuya necesidad nace en el contexto institucional de la misma institución recipiente.

El objeto de la evaluación

3. Como se trata de una cooperación interinstitucional cuyo resultado es un resultado de fortalecimiento institucional, el problema metodológico principal de la evaluación es el reconocimiento y la medición de este tipo de resultado. La literatura sobre la evaluación del fortalecimiento institucional focaliza a veces los productos de la cooperación (por ejemplo: personal capacitado, funciones creadas, etc.), que per se no testimonian cambios político-institucionales reales. As veces, se focalizan los resultados de desarrollo (por ejemplo: el bienestar y los niveles de democracia de las comunidades), cuya realización depende de muchos otros factores y requiere tiempos muy largos para cumplirse. En este marco, puede ser muy difícil evaluar la contribución de la cooperación interinstitucional.
4. Hemos propuesto (artículo de Ciudad de Mexico) de focalizar un estadio intermedio entre productos y resultados de desarrollo. Por esto hemos utilizado un diagrama de efectos, basado sobre el método del marco lógico.
5. Necesita hacer una especificación metodológica sobre el utilizo del marco lógico. Esto en su origen identifica una secuencia lógica de acciones necesaria para alcanzar un objetivo a salir de un contexto determinado y permite de representar esta secuencia en la forma de un diagrama de objetivos, o de efectos, que es el mismo, cambiando la 'dirección' seleccionada y el uso que se entiende hacerle. Otras cosas son las

metodologías de planificación y de evaluación basadas sobre el marco lógico, como la gestión del ciclo de proyecto, el método ZOPP, etc. El uso de los diagramas lógicos es compatible con diferentes metodologías. Por ejemplo, en una evaluación, puede haberse una total compatibilidad entre el uso de un diagrama de efectos (marco lógico) y el uso de un método como los Most Significant Changes. Este último substituye (o también integra) el uso de indicadores pre-determinados con la identificación participativa de cambios efectivamente ocurridos, que pueden compararse a los esperados en el diagrama. El MSC no nega el proceso de causalidad (o de contribución) entre una acción y sus efectos, simplemente contempla y enfatiza la posibilidad que estos efectos no sean previsibles.

6. El estadio intermedio entre productos y resultados de desarrollo es lo que nos interesa más en la evaluación de la cooperación descentralizada interinstitucional, conjuntamente con la verificación de la interinstitucionalidad (conformidad con los criterios de París que trataremos adelante). Podemos definir de diferentes maneras este estadio intermedio:
 - § 'productos institucionales' subraya que se trata de cambios efectivos ocurridos en las instituciones cooperantes y no de productos generados por los programas de apoyo a evaluar (normalmente una evaluación se ocupa de la institución recipiente, pero podría interesar igualmente la oferente, que persigue como la otra objetivos de transformación). Los productos institucionales pueden ser cambios significativos de enfoques y de actitud, cambios de estructuras y procedimientos, cambios de políticas, leyes. Algunos pueden haber sido mirados por el programa con acciones específicas. Otros han sido facilitados por vía indirecta y/o inatendida. En todos, el cambio ha sido determinado por la institución misma, aprovechando un conjunto de factores internos y externos con los cuales las acciones del programa se son combinadas en una relación de contribución.
 - § Otra definición utilizada por estos productos es la de 'productos inducidos' contrapuestos a los 'productos directos' de las acciones de apoyo.
7. Estos productos inducidos o resultados institucionales son producidos por las instituciones mismas, utilizando el apoyo de la cooperación. En la mayoría de los casos, la cooperación interinstitucional beneficia ambas las partes: entonces tendría que ser posible identificar innovaciones institucionales en ambas las partes, aunque la evaluación puede concentrarse sobre una sola de las partes. Las innovaciones tienen que mostrar un fortalecimiento de las capacidades de las instituciones, y nos simplemente acciones cumplidas (performance): por ejemplo, resultados de cambio/fortalecimiento en la reflexión estratégica, el monitoreo de las políticas, el proceso político administrativo y presupuestario, etc. Para identificar estos resultados dos métodos son disponibles: algunos indicadores institucionales ya tratados en el artículo de México mencionado arriba; o otros cambios institucionales identificados con el método participativo de los "most significant changes".

Cooperación descentralizada interinstitucional

8. La otra cuestión importante a poner en una evaluación de de la cooperación descentralizada interinstitucional es la verificación de la aplicación de los criterios de París y Accra. En general, la intervención tratará la aplicación de los criterios de París y Accra como una consecuencia del carácter interinstitucional de la cooperación descentralizada. La teoría nos sugiere que una débil interinstitucionalidad es un factor de debilidad en la eficacia del cambio institucional perseguido.

9. La medida de la interinstitucionalidad puede ser dada por el nivel de apropiación sobre todo por el recipiente pero también por el oferente (cuya apropiación determina la calidad de los inputs). Algunos indicadores (en el significado amplio de la palabra) pueden ser utilizados en este sentido, por ejemplo, en el caso del recipiente: a) si él ha demandado el apoyo del oferente después de haberlo seleccionado entre diferentes alternativas existentes (intercambio de experiencias previo); b) si el apoyo se focaliza sobre procesos que están al centro de la agenda política del recipiente. Otros indicadores serán discutidos.