

# **SOCIEDAD CIVIL Y EFICACIA DE LA AYUDA**

## **DOCUMENTO CONCEPTUAL**

Versión final

17 de septiembre de 2007

En el sitio extranet del Grupo Asesor (<http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>) se puede consultar la versión más reciente de este documento.

Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda

## Índice

Resumen.....	1
I. Introducción y contexto .....	3
II. Definición y delimitación del proyecto desde una óptica basada en los resultados .....	5
III. Reconocimiento y voz.....	5
A. Sociedad civil y desarrollo .....	5
Definición .....	5
Sociedad civil y participación ciudadana.....	6
Sociedad civil y programas de desarrollo .....	6
Sociedad civil y empoderamiento social .....	6
B. La sociedad civil como integrante de la arquitectura de la ayuda internacional .....	7
C. Voz .....	8
IV. Aplicación y enriquecimiento del programa internacional de eficacia de la ayuda .....	9
A. La Declaración de París como punto de referencia .....	10
B. Aplicación y enriquecimiento de la Declaración de París.....	12
Reconocimiento de los papeles de la sociedad civil en el desarrollo y en el cambio ..	12
Apropiación local, alineamiento y cooperación.....	14
Coordinación y armonización de donantes, enfoques programáticos.....	15
Gestión orientada a los resultados.....	17
Responsabilidad mutua .....	18
V. Lecciones en materia de buenas prácticas .....	19
VI. Resumen y próximos pasos.....	22
Anexo A: Mandato del Grupo Asesor .....	23

## Lista de acrónimos

EA	Eficacia de la ayuda
GA / Grupo Asesor	Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda
CCIC	Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional
ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
SC	Sociedad civil
OSC	Organización de la sociedad civil
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
FAN / FAN3	Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que se celebrará en Accra en septiembre de 2008
ONGI	Organismo No Gubernamental Internacional
MDM	Metas de Desarrollo del Milenio
OSC-PD	Organización de la sociedad civil establecida en un país desarrollado
ONG	Organización No Gubernamental
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
EP	Enfoque programático
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
CD	Comité de Dirección del FAN
GT-EA	Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda

## Resumen

1. La finalidad del presente documento es proporcionar un marco de referencia que, a pesar de estar en evolución, sirva de guía común en las consultas patrocinadas por el Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda para el logro de tres resultados:

- Mejor comprensión y reconocimiento de las funciones que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como actores del desarrollo e integrantes de la arquitectura de la ayuda internacional; y participación de las OSC en las deliberaciones generales en torno a la eficacia de la ayuda (**reconocimiento y voz**).
- Mejor comprensión de la aplicabilidad y limitaciones de la Declaración de París para responder a las cuestiones de la eficacia de la ayuda que son importantes para las OSC, entre otros, cómo pueden las OSC contribuir a mejorar la eficacia de la ayuda (**aplicación y enriquecimiento del programa internacional de eficacia de la ayuda**).
- Mejor comprensión de las buenas prácticas en materia de sociedad civil y eficacia de la ayuda por parte de las mismas OSC, los donantes y los gobiernos de países en desarrollo (**lecciones en materia de buenas prácticas**).

2. El presente documento aborda cada uno de estos tres resultados en los apartados III, IV y V, respectivamente. El apartado V explica que el Grupo Asesor ha decidido concentrar el análisis de las buenas prácticas en torno a una serie de categorías de relaciones. La *Síntesis de las cuestiones en juego*, que es el complemento del *Documento conceptual*, contiene un análisis de las cuestiones que están en juego y de las interrogantes que se plantean en relación con cada una de esas categorías de relaciones.

### Reconocimiento y voz

3. La sociedad civil y las OSC desempeñan tres grandes categorías de funciones normativas:

- Promueven la participación de la ciudadanía en la vida pública.
- Ejecutan eficazmente programas y operaciones de desarrollo.
- Luchan por consolidar el poder social de determinados grupos y el respeto de los derechos humanos.

4. Las OSC también se integran a la arquitectura de la ayuda internacional por tres vías:

- Como donantes.
- Como canales o receptoras de la ayuda oficial de donantes.
- Como defensoras del interés público que presionan por que los fondos de los donantes se utilicen con máximo beneficio para los pobres.

5. La importante contribución de la sociedad civil a las iniciativas de desarrollo y su participación en la arquitectura de la ayuda internacional permite pensar que las OSC merecen tener una voz en las deliberaciones sobre la eficacia de la ayuda; uno de los

papeles del Grupo Asesor será presentar recomendaciones al Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (GT-EA) y al Comité de Dirección del Tercer Foro de Alto Nivel de Accra sobre las mejores vías para facilitar la participación de la sociedad civil en el diálogo sobre la eficacia de la ayuda.

### **Aplicación y enriquecimiento del programa internacional de eficacia de la ayuda**

6. Para cumplir con los requisitos de su mandato específico, el Grupo Asesor toma como punto de referencia la Declaración de París y los principios de eficacia de la ayuda expuestos en esta última. Sin embargo, el Grupo Asesor constata que la Declaración de París fue concebida para guiar a los donantes públicos y gobiernos aliados en sus iniciativas, poniendo el énfasis en las necesidades de los países con bajos ingresos y relativamente dependientes de la ayuda internacional.

7. Con el fin de abordar las cuestiones de eficacia de la ayuda que son de especial importancia para las OSC, el presente documento intenta definir el papel que se asigna implícitamente a la sociedad civil en la Declaración de París y mostrar cómo se podría enriquecer ese enfoque para ilustrar más plenamente las contribuciones de la sociedad civil al desarrollo y cambio social.

8. A continuación, se hace un repaso de los principios de eficacia de la ayuda subyacentes en la Declaración de París para aplicar esos principios a la sociedad civil y enriquecerlos, si corresponde, con el fin de ampliar su aplicabilidad. Se cubren cuatro áreas:

- Apropiación local, alineamiento y cooperación.
- Coordinación y armonización de donantes, enfoques programáticos.
- Gestión orientada a los resultados.
- Responsabilidad mutua.

9. Considerar la aplicación de esos principios a la sociedad civil exige ciertos cambios de óptica, a saber:

- Determinar los papeles de las OSC como actores de pleno derecho en el desarrollo.
- Reconocer explícitamente el peso de las consideraciones políticas.
- Ampliar el concepto de cooperación o asociación para incluir las iniciativas de cooperación en las que participan las OSC.
- Admitir más explícitamente una gama de modelos de prestación de ayuda.
- Reconocer el desempeño institucional como un elemento clave de la eficacia de la ayuda.

### **Lecciones en materia de buenas prácticas**

10. El apartado V, por último, examina en más detalle las diversas relaciones que se forman cuando se colabora con las OSC al interior de la arquitectura de la ayuda. Para ese fin, se definieron 5 grandes categorías de relaciones:

- Las relaciones entre las OSC y sus principales grupos de base (es decir, las personas a las cuales prestan sus servicios o representan).
- Las relaciones entre OSC, en el ámbito nacional y fuera del mismo.
- Las relaciones entre las OSC del Norte y las OSC del Sur.
- Las relaciones entre las OSC y los gobiernos de países en desarrollo.
- Las relaciones entre los donantes y las OSC.

11. Aunque es cierto que la eficacia de la ayuda no depende únicamente de las “relaciones”, estas 5 categorías de relaciones constituyen un buen punto de partida para guiar el debate sobre buenas prácticas en el contexto de un proceso de consulta multilateral internacional y orientado hacia la obtención de un consenso. Se puede encontrar, en la *Síntesis de las cuestiones en juego* que acompaña al presente *Documento conceptual*, un análisis de las cuestiones que están en juego relativas a la eficacia de la ayuda que acompañan a cada una de estas categorías de relaciones, al igual que la lista de preguntas destinadas a guiar la reflexión en el marco del proceso de consulta dirigido por el Grupo Asesor.

## I. Introducción y contexto

12. El presente *Documento conceptual* busca servir como herramienta de referencia del Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda. Su objetivo es definir y ayudar a delimitar el conjunto de cuestiones que las consultas y los análisis patrocinados por el Grupo Asesor intentarán esclarecer, al igual que contribuir a sentar las bases de un marco conceptual y analítico común sobre las cuestiones de la eficacia de la ayuda relacionadas con el papel de la sociedad civil en el desarrollo, con vistas al Tercer Foro de Alto Nivel de Accra (FAN3) previsto para septiembre de 2008. El presente documento evolucionará a medida que avancemos en nuestra comprensión de las cuestiones abordadas.

13. El Grupo Asesor es un grupo multilateral integrado por 12 miembros, a saber: tres representantes de gobiernos de países en desarrollo socios, de donantes, de OSC de países desarrollados y de OSC de países en desarrollo. Fue establecido por el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda y está previsto que siga funcionando como mínimo hasta el Tercer Foro de Alto Nivel<sup>1</sup>.

14. Aunque desde hace mucho se reconoce que las OSC desempeñan un papel importante en el desarrollo, hasta la fecha las OSC no han participado de manera significativa en las deliberaciones internacionales sobre la eficacia de la ayuda. Aunque varias OSC coordinadoras estuvieron presentes en el Foro de Alto Nivel celebrado en París en marzo de 2005, no formaron parte integral del proceso; de hecho, el papel de la

---

1 Véase el ámbito de aplicación del Grupo Asesor para obtener información adicional sobre las razones de su creación. En el Anexo A adjunto se describe el mandato del Grupo Asesor según figura en el ámbito de aplicación.

sociedad civil como componente de la arquitectura de la ayuda internacional apenas si es mencionado en la Declaración de París<sup>2</sup>.

15. La creación del Grupo Asesor busca facilitar la integración de las OSC al proceso, más específicamente en el diálogo sobre la eficacia de la ayuda que tendrá lugar hasta la celebración del Foro de Accra, el cual podría ofrecer una tribuna a estas organizaciones. Además de promover que se otorgue un papel más importante a las OSC en los debates sobre la eficacia de la ayuda, el GA busca también profundizar la comprensión de las cuestiones de eficacia de la ayuda relacionadas con los papeles de la sociedad civil en el desarrollo, al igual que aclarar en qué consisten las mejores prácticas para las OSC, los donantes y los gobiernos de los países beneficiarios. El Grupo espera aprovechar el encuentro de Accra para iniciar y cristalizar esta nueva comprensión del tema.

16. Para cumplir con los requisitos de su mandato específico, el Grupo Asesor toma como punto de referencia la Declaración de París y los principios de eficacia de la ayuda expuestos en esta última.

17. En su segunda reunión celebrada del 5 al 6 de marzo de 2007, el Grupo Asesor definió los principales elementos de un proceso de consulta que durará hasta la celebración del Foro de Accra. La redacción de este *Documento conceptual* constituye el primer paso de ese proceso. Asimismo, el Grupo Asesor ha elaborado una *Síntesis de las cuestiones en juego* destinada a estimular y orientar los debates. Este segundo documento se concentra en un número limitado de “categorías de relaciones” fundamentales y plantea interrogantes para suscitar la reflexión sobre la calidad de dichas relaciones.

18. El Grupo Asesor organiza 5 consultas multilaterales regionales (dos en Asia, dos en África y una en América Latina) y dos consultas con OSC exclusivamente (en Bruselas y Johannesburgo, en octubre y noviembre de 2007, respectivamente). Luego se realizará una conferencia internacional en febrero de 2008 en Ottawa. El Grupo Asesor invita a las partes interesadas a organizar consultas con las OSC presentes en su país y consultas multilaterales: con ello no sólo contribuirán a alimentar el proceso a nivel regional e internacional, sino que también se beneficiarán del proceso para enriquecer el diálogo en su ámbito nacional. Para obtener información adicional sobre el plan de trabajo del Grupo Asesor y los avances de este último, véase: *Work Plan and Milestones – Living Document*, disponible en <http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>.

19. El objetivo de estas consultas es mejorar la comprensión de la eficacia de la ayuda definida específicamente desde el enfoque de la contribución de la sociedad civil al desarrollo, y determinar lo que constituye buenas prácticas. En un informe de síntesis, el Grupo Asesor proporcionará consejos y recomendaciones sobre la mejor manera de incorporar al programa del Foro de Accra y de otros encuentros subsecuentes las cuestiones de eficacia de la ayuda relacionadas con el papel de la sociedad civil y con el desarrollo.

---

2 Véase el apartado IV B más adelante.

## II. Definición y delimitación del proyecto desde una óptica basada en los resultados

20. El mandato del Grupo Asesor puede abarcar un campo muy amplio y prevé consultas con una amplia gama de grupos interesados. Para que estas consultas sean eficaces, es necesario tener una idea bastante clara de los resultados que se buscan. Los principales objetivos que buscan los miembros del Grupo Asesor son tres:

- Mejor comprensión y reconocimiento del papel de las OSC como actores del desarrollo y como integrantes de la arquitectura de la ayuda internacional, al igual que una participación de las OSC en las deliberaciones generales sobre la eficacia de la ayuda (**reconocimiento y voz**).
- Mejor comprensión de la aplicabilidad y de las limitaciones de la Declaración de París a la hora de abordar las cuestiones de eficacia de la ayuda que son de primera importancia para las OSC, identificando los medios que permitirían a las OSC contribuir mejor a la eficacia de la ayuda (**aplicación y enriquecimiento del programa internacional de eficacia de la ayuda**).
- Mejor comprensión de las buenas prácticas de eficacia de la ayuda relacionadas con la sociedad civil, por parte de las mismas OSC, de los donantes y de los gobiernos de países en desarrollo (**lecciones en materia de buenas prácticas**).

21. Los apartados III, IV y V desarrollan cada uno de esos grandes objetivos, respectivamente, aportando una aclaración de conceptos para facilitar el diálogo. El apartado V explica que el Grupo Asesor ha decidido concentrar el análisis de las buenas prácticas en torno a una serie de categorías de relaciones. La *Síntesis de las cuestiones en juego*, que es el complemento del *Documento conceptual*, contiene un análisis de las cuestiones que están en juego y de las interrogantes que se plantean en relación con cada una de esas categorías de relaciones.

## III. Reconocimiento y voz

22. Uno de los objetivos del proceso de consulta del Grupo Asesor será llegar a un consenso más explícito sobre los papeles de la sociedad civil y de las OSC en el desarrollo, como actores de pleno derecho en el desarrollo y como integrantes de la arquitectura de la ayuda internacional. Se trata de ir más allá de la simple identificación de esos diversos papeles y de establecer o consolidar un consenso respecto a la legitimidad e importancia de esos papeles.

### A. Sociedad civil y desarrollo

#### *Definición*

23. El concepto de *sociedad civil* engloba a una amplia gama de organizaciones. En su sentido general, incluye a todas las organizaciones y estructuras no comerciales y no estatales en las cuales los individuos buscan lograr objetivos e ideales compartidos. En el

ámbito del desarrollo, hay una tendencia a pensar que este concepto se refiere sobre todo a las organizaciones no gubernamentales (ONG) que tienen un mandato expresa y estrictamente vinculado con el desarrollo. Sin embargo, también puede incluir a asociaciones de agricultores, asociaciones profesionales, organizaciones comunitarias, grupos ecologistas, institutos de investigación independientes, universidades, organizaciones de origen religioso, sindicatos y medios de comunicación sin fines de lucro, al igual que a otros grupos que no se ocupan del desarrollo. Esta definición muy amplia es comúnmente aceptada entre los profesionales del desarrollo.

24. Sin embargo, esta definición no nos dice nada sobre los papeles que, en materia de desarrollo, se suelen atribuir a la sociedad civil en la práctica. Para hablar de esos “papeles” se necesita establecer uno o varios marcos normativos que den cuenta de los papeles constructivos que se atribuyen a la sociedad civil. Un estudio de los trabajos y de las prácticas corrientes permite identificar tres marcos de ese tipo.

### ***Sociedad civil y participación ciudadana***

25. El marco normativo que predomina en los trabajos sobre el tema recurre a la imagen de un taburete de tres pilares formado por la sociedad civil, el sector privado y el Estado, los cuales constituyen los pilares de toda sociedad bien organizada. En esta óptica, la sociedad civil es generalmente percibida como un elemento fundamental para el buen funcionamiento de una sociedad democrática y para el crecimiento del capital social.

26. Un concepto conexo considera que la sociedad civil es uno de los cinco pilares de la democracia, junto con el poder ejecutivo, el poder legislativo, el poder judicial y los medios de comunicación independientes. Este concepto presenta la función de la sociedad civil en términos de buen gobierno.

### ***Sociedad civil y programas de desarrollo***

27. En general, quienes trabajan a diario con OSC u ONG en el ámbito del desarrollo adoptan una perspectiva más práctica. Para ellos, la sociedad civil es una constelación de OSC que participan de forma activa en programas y operaciones de desarrollo. El mérito de cada OSC depende de los valores específicos que aplica y de la eficacia de sus operaciones. La sociedad civil deja de ser una construcción abstracta buena o mala para convertirse en un conjunto de actores que pueden diferenciarse en función de sus valores y de su eficacia percibida. La rica variedad de la sociedad civil permite a los donantes, gobiernos, ciudadanos y a otras OSC identificar a socios con quienes pueden aliarse para lograr sus objetivos de desarrollo y de interés público. Esta óptica aborda el papel de la sociedad civil con mayor discernimiento y teniendo en cuenta aspectos prácticos.

### ***Sociedad civil y empoderamiento social***

28. Otro enfoque, centrado en los derechos humanos, ve a la sociedad civil como un instrumento para consolidar el poder social de ciertos segmentos de la sociedad, tales como los pobres, los desposeídos, las mujeres, los grupos étnicos u otros grupos.

29. Estas tres perspectivas – diferentes pero complementarias – destacan tres grandes categorías de papeles normativos para la sociedad civil y las OSC:

- Como componentes necesarios de una sociedad bien calibrada, de un sistema de gobierno responsable y eficaz, de una democracia vigorosa.
- Como organizaciones que son prestatarias eficaces de programas y operaciones de desarrollo.
- Como instrumentos para el empoderamiento social de determinados grupos y para el respeto de los derechos humanos.

30. Es importante tener en mente estas tres perspectivas a veces contrapuestas, darse un marco conceptual suficientemente amplio para abarcar a las tres y asimismo comprender mejor las incidencias que tiene cada una de ellas para la eficacia de la ayuda.

## **B. La sociedad civil como integrante de la arquitectura de la ayuda internacional**

31. Las organizaciones de la sociedad civil también forman parte de la arquitectura de la ayuda internacional, ya sea como donantes, como canales o como destinatarias de la asistencia oficial de los donantes, o bien en calidad de defensoras del interés público. Reconocer ese papel y comprender cómo se manifiesta es importante, tanto para legitimar la participación de las OSC en el diálogo sobre la eficacia de la ayuda como para separar mejor las cuestiones relativas a las buenas prácticas.

32. A título de donantes, las organizaciones de la sociedad civil de los países desarrollados (o del Norte) movilizan, para fines de desarrollo, contribuciones voluntarias financieras o en forma de servicios que ascienden a miles de millones de dólares. Según las estimaciones más recientes del CAD-OCDE (Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), esas contribuciones representaron cerca de US\$14.700 millones de dólares en 2005, o sea cerca de 14% de toda la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) o 18% de dicha ayuda si se excluyen las condonaciones de deuda (Estadísticas en línea del CAD-OCDE, 2006: Tabla 1). Todo lleva a creer que ese monto está estimado muy por debajo de la cifra real<sup>3</sup>. En efecto, según los datos más detallados del Índice de Filantropía Mundial del Instituto Hudson para las OSC, tan sólo las OSC de Estados Unidos contribuyeron la suma de US\$26.200 millones de dólares en 2005, casi el mismo monto de la ayuda oficial para el desarrollo de ese país, que fue de US\$27.600 millones de dólares<sup>4</sup>.

---

3 Las estimaciones por países realizadas por los donantes en sus informes al CAD a menudo son aproximativas (por ej. en el caso de Canadá). Además, ciertos países no declaran ese tipo de contribuciones (por ej.: Francia, Noruega, España y Estados Unidos). Es más, la exigencia de presentar informes se aplica sólo a las “organizaciones voluntarias privadas” y no al conjunto de las OSC.

4 “[Índice de Filantropía Mundial](#),” 2007, pág. 14. La cifra de US\$26.200 millones es la suma de los montos que figuran en este documento para las organizaciones privadas y voluntarias (16.2), las universidades y colegios universitarios (4.6) y las organizaciones religiosas (5.4). No incluye las contribuciones de empresas (5.1), fundaciones (2.2) y particulares (61.7). Para los efectos del presente documento, se considera que las fundaciones pertenecen a donantes del sector privado y que, por consiguiente, no forman parte de la sociedad civil.

33. Las OSC actúan también como canales o destinatarias de la asistencia oficial de donantes, recibiendo fondos de los donantes oficiales para utilizar en sus programas de desarrollo o para redistribuirlos entre otras OSC. La proporción de los fondos de los donantes que son destinados a las OSC varía considerablemente de un donante a otro. En 2004, los aportes a las OSC (canales y destinatarias), provenientes de los 15 donantes principales de fondos del CAD representaron entre 6% y 34% de su AOD bilateral, por un total aproximado de \$US4.600 millones de dólares, aunque esa cifra también está subestimada<sup>5</sup>.

33. Para concluir, las OSC desempeñan una función esencial de defensa de intereses y supervisión tanto ante los gobiernos como ante los donantes. En ese papel, las OSC pueden promover la eficacia de la ayuda incluso cuando el financiamiento no es canalizado a través de ellas y hacer presión para que las contribuciones financieras beneficien al máximo a los pobres.

### **C. Voz**

35. El objetivo de incluir más a la sociedad civil en las deliberaciones generales sobre la eficacia de la ayuda está directamente relacionado con las observaciones que preceden. En efecto, son precisamente la contribución de la sociedad civil a la democracia y su función como integrante de la arquitectura de la ayuda internacional las que justifican la reclamación de las OSC de tener una voz en los debates sobre la eficacia de la ayuda, tanto a nivel internacional como nacional.

36. Las OSC desean participar en el diálogo internacional sobre la eficacia de la ayuda en el marco del CAD-OCDE y del Foro de Accra. De hecho, la OSC coordinadora *Reality of Aid* colabora desde hace muchos años con el CAD-OCDE en temas relacionados con la ayuda y con la eficacia de la ayuda. En fecha reciente se organizaron consultas con varias OSC coordinadoras, el CAD-OCDE y el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda.

37. Las OSC que participaron en dichas deliberaciones han elogiado los esfuerzos dirigidos a mejorar la eficacia de la ayuda y a producir resultados de desarrollo para los pobres. Sin embargo, también han señalado ciertas carencias de la Declaración de París en cuanto al examen de ciertas cuestiones que les parecen fundamentales<sup>6</sup>.

---

5 Compilado de la Tabla 1 de datos estadísticos del CAD, rubros 015, 076, 077, 421. Estas cifras subestiman los aportes de los miembros del CAD a las OSC, ya que el financiamiento directo de las OSC locales a menudo no se incluye, como tampoco se incluyen los aportes realizados a través de otras instituciones tales como las entidades multilaterales. Además, ciertos donantes – como Estados Unidos – no declaran sus contribuciones a las OSC.

6 Véanse las notas de la reunión del diálogo celebrado en marzo de 2007 entre las OSC y el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda. Entre las cuestiones planteadas figuran las siguientes:

- La ausencia de un vínculo claro entre los mecanismos eficaces de prestación de la ayuda preconizados por la Declaración de París y los efectos sobre las prioridades de quienes viven en la pobreza.

38. Corresponde al Grupo Asesor asesorar al GT-EA sobre las consultas de este tipo que se realizarán, determinando la mejor forma de asegurar una participación eficaz de las OSC en las deliberaciones sobre la eficacia de la ayuda y de asegurar que en el programa mismo se reserve un lugar suficiente para sus inquietudes. Las recientes deliberaciones en París sostenidas entre las OSC y el CAD denotan una clara voluntad de continuar ese tipo de diálogo.

39. Las OSC podrían luego intervenir en el diálogo sobre las políticas en materia de eficacia de la ayuda que tiene lugar a nivel de los países, donde los procesos multilaterales de diálogo sobre las políticas están cada vez más presentes en el marco de las operaciones de ayuda presupuestaria o de los enfoques sectoriales. Las OSC también podrían desempeñar un importante papel de seguimiento en el marco de los procesos de responsabilidad mutua que se establecerán al implementar la Declaración de París.

40. En su calidad de actores del desarrollo, las OSC comprenden la importancia de la eficacia de la ayuda para mantener bien encaminadas las iniciativas de desarrollo, enfocar la atención en los resultados en términos de efectos e impactos y extraer lecciones de la experiencia adquirida en materia de buenas prácticas. La búsqueda compartida de la eficacia constituye un punto de partida legítimo para instaurar el diálogo entre todos los actores de la cooperación para el desarrollo, incluidas las OSC.

41. El resto del presente documento trata el tema de la eficacia de la ayuda en relación con el papel de la sociedad civil en el desarrollo y como parte integrante de la arquitectura de la ayuda internacional, dos puntos centrales del programa del Grupo Asesor. Reconocemos y aceptamos, sin embargo, que en el marco de las consultas patrocinadas por el Grupo Asesor es posible que los participantes también deseen plantear otras cuestiones relacionadas con la eficacia de la ayuda.

#### **IV. Aplicación y enriquecimiento del programa internacional de eficacia de la ayuda**

42. En este apartado se examina el segundo resultado buscado por el Grupo Asesor: una mejor comprensión de la aplicabilidad y de las limitaciones de la Declaración de París para abordar las cuestiones de la eficacia de la ayuda que son importantes para las OSC.

- 
- La atención insuficiente acordada a la participación constructiva de las principales partes interesadas en la elaboración de estrategias nacionales contra la pobreza.
  - La ausencia de consideraciones de género en el programa de la eficacia de la ayuda.
  - La imposición por los donantes de condiciones de política a pesar de la importancia declarada de la apropiación local.
  - La necesidad de fijar objetivos más ambiciosos en materia de desvinculación de la ayuda.
  - La necesidad de prestar más atención a la gobernanza democrática y a la responsabilización de las principales instituciones de ayuda.

43. El contenido de este apartado está dividido en dos secciones. La primera sección examina la Declaración de París como punto de referencia básico. La segunda sección aborda el concepto de sociedad civil implícito en la Declaración de París. Ese concepto, que es considerado “instrumental”, aboga por una perspectiva que dé mayor cabida a las OSC como agentes de cambio social. Luego se pasa revista, desde una perspectiva de la sociedad civil, a los distintos principios de la eficacia de la ayuda contenidos en la Declaración.

## **A. La Declaración de París como punto de referencia**

44. Esta sección examina las incidencias, posibilidades y limitaciones de los principios de la Declaración de París tomada como punto de referencia para la sociedad civil y la eficacia de la ayuda a nivel de los países.

45. El concepto de eficacia de la ayuda se ha impuesto gradualmente en los debates internacionales. La expresión *eficacia de la ayuda* denota la medida en que los recursos destinados a la ayuda logran producir resultados de desarrollo sostenibles para los pobres. El énfasis está en los resultados a nivel de efectos e impactos, más que en los resultados concretos obtenidos por los proyectos de desarrollo. La premisa subyacente es que los resultados obtenidos en el marco de los proyectos no necesariamente permiten materializar efectos o impactos a un nivel que esté por encima de dichos proyectos.

46. El concepto de eficacia de la ayuda es importante por tres razones:

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

47. Esa búsqueda de un inventario de buenas prácticas ha desembocado en la definición de *principios* relacionados con la eficacia de la ayuda – tales como los que expone la Declaración de París – que integran las lecciones compartidas sacadas de la experiencia y que se basan en investigaciones y datos empíricos. Sin embargo, la Declaración de París va más lejos: define un *programa de acción* que no se limita a meros principios y establece compromisos específicos destinados a aumentar la eficacia de la ayuda por intermedio de negociaciones y debates a escala internacional.

48. Desde hace años, organismos tales como el CAD-OCDE intentan extraer lecciones sistemáticas de las iniciativas de cooperación para el desarrollo. A esto se agrega la considerable labor realizada por el Banco Mundial, el mundo académico, los donantes bilaterales y las organizaciones multilaterales, que se ha acelerado en los últimos años. La suma de todos estos esfuerzos ha dado lugar a un amplio acervo de obras en la materia y

a un creciente consenso oficial<sup>7</sup> entre estos actores en cuanto a los ingredientes del éxito. En los círculos oficiales se habla cada vez más de un “programa internacional de eficacia de la ayuda”.

49. Ese programa internacional ha evolucionado con el tiempo y continuará su avance. Por ahora, su principal encarnación es la Declaración de París de marzo de 2005. Como la más reciente de las grandes declaraciones internacionales en materia de eficacia de la ayuda, la Declaración de París representa un logro notable que agrupa en un todo coherente una serie de principios y de compromisos prioritarios. Asimismo, prevé un marco de responsabilidad mutua e identifica una serie de indicadores para hacer un seguimiento de los progresos.

50. Puesto que los debates del Foro de Alto Nivel de Accra se concentrarán esencialmente en la implementación de la Declaración de París, es importante que el Grupo Asesor determine de qué manera contribuirá su trabajo a ese proceso de implementación y cómo los principios de eficacia de la ayuda enunciados en la Declaración de París se podrían aplicar a las OSC.

51. Está claro que los principios tales como la necesidad de respetar y promover la apropiación local, alinear la ayuda con las prioridades de los países del Sur, recurrir a los sistemas locales, armonizar los esfuerzos de los donantes, enfocarse en los resultados y exigir la responsabilidad mutua de los socios son pertinentes para un amplio abanico de actores y de actividades de desarrollo, incluidas las OSC. No obstante, para que los apliquen las OSC tal vez se requiera una reinterpretación en términos más adaptados.

52. Por ejemplo, las OSC ponen en entredicho la selección de la estrategia de lucha contra la pobreza de un país como único punto de referencia para alinear las prioridades de los países socios. Las OSC se preguntan hasta qué punto se adoptan esas estrategias de manera democrática y si, al margen de esas estrategias, otras prioridades no pueden también ser apropiadas localmente.

53. Aunque el programa de París ofrece una serie de importantes puntos de partida para los debates sobre sociedad civil y eficacia de la ayuda, recordemos de todas maneras que fue negociado en un contexto preciso. Es evidente que la Declaración aspira a ser una guía práctica para los donantes públicos y los gobiernos socios – sobre todo de países con bajos ingresos y relativamente dependientes de la ayuda. En este contexto, la eficacia de la ayuda se asocia con:

- La aceleración exitosa de las iniciativas para reducir la pobreza a escala de los países.
- La armonización creciente de las iniciativas de ayuda alineadas con las prioridades de los países.
- El refuerzo eficaz del aparato institucional de los gobiernos socios.

---

7 Aquí subrayamos el carácter oficial del consenso, dado que la Declaración de París fue redactada con una participación muy limitada de OSC.

- Una flexibilidad política que permite a los gobiernos socios dirigir los recursos hacia esas iniciativas.

54. A pesar del carácter general de estos principios, fueron seleccionados e interpretados teniendo como telón de fondo intereses específicos. Por ello, es válido plantearse la interrogación siguiente: ¿qué forma adoptaría un programa concebido para abordar las cuestiones más específicamente relacionadas con la sociedad civil y la eficacia de la ayuda, y en qué se diferenciaría del programa de la Declaración de París? Un punto que debe abordarse en las consultas del Grupo Asesor sobre sociedad civil y eficacia de la ayuda es, por lo tanto, la cuestión del programa internacional de eficacia de la ayuda en sí mismo, y cómo se lo podría enriquecer para tomar en cuenta las inquietudes relacionadas con el papel que las OSC desempeñan en el desarrollo y como integrantes de la arquitectura de la ayuda internacional.

55. A continuación, el documento examina diversos aspectos del programa internacional de eficacia de la ayuda desde el punto de vista de la sociedad civil.

## **B. Aplicación y enriquecimiento de la Declaración de París**

### ***Reconocimiento de los papeles de la sociedad civil en el desarrollo y en el cambio***

56. Por tratarse de un acuerdo entre donantes y gobiernos socios, la Declaración de París no incluye compromisos asumidos por las propias OSC. No obstante, la Declaración de París reconoce el papel de los actores no estatales, incluidas las OSC, en tres ocasiones:

- En el compromiso 14, en el cual los países socios se comprometen a dirigir la coordinación de la ayuda en todos los niveles, así como los otros recursos del desarrollo, en consulta con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado.
- En el compromiso 39, en el cual los donantes se comprometen a alinearse al máximo con las estrategias adoptadas por la administración central del país socio y, cuando ese principio no se puede aplicar, a utilizar al máximo los sistemas nacionales, regionales, sectoriales o no gubernamentales.
- En el compromiso 48, en el cual los países socios se comprometen a alentar los enfoques participativos, involucrando sistemáticamente a una amplia gama de actores del desarrollo en la formulación de las estrategias nacionales de desarrollo y en la evaluación de su estado de avance.

57. La intención de hacer participar a las OSC de las tres formas precitadas amerita ser analizada de cerca para determinar en qué medida esta intención se concretiza. Una manera en que el Grupo Asesor puede contribuir a la implementación de la Declaración de París es, por lo tanto, identificando ejemplos de buenas prácticas y evaluando la eficacia de los procesos participativos en virtud de los compromisos 14, 39 y 48.

58. No obstante, las funciones identificadas en la Declaración de París para las OSC son bastante limitadas: las OSC pueden ya sea contribuir a aumentar los procesos participativos bajo la dirección de los gobiernos o bien pueden servir de instrumento

paralelo de los donantes oficiales para alinearse en torno a las prioridades del país beneficiario en los Estados frágiles. Esa perspectiva corresponde a la visión de la sociedad civil como uno de los pilares de un Estado democrático, al igual que con el papel especialmente importante que se estima que desempeñan las OSC en los Estados en conflicto o no democráticos. No obstante, en la Declaración de París la sociedad civil está delimitada en una función instrumental, en el sentido de que el papel de las OSC es ayudar a los gobiernos y donantes a mejorar su propio rendimiento. Esta perspectiva no reconoce el papel de las OSC como actores de pleno derecho en el desarrollo, cuyos objetivos y actividades no están definidos necesariamente en función de su relación con el gobierno, y cuyo papel a menudo consiste en ejercer una función de cuestionamiento sobre el gobierno.

59. La Declaración de París se caracteriza por la hipótesis de un consenso nacional sobre las necesidades y las prioridades de un país. Ello da a entender que la apropiación local está determinada por la existencia de una sola estrategia de reducción de la pobreza elaborada por el gobierno central y que dicha estrategia es la única expresión legítima de las necesidades del país. En la Declaración, el debate sobre políticas está ausente – salvo de manera muy limitada – y no se reconoce el papel que desempeñan los donantes en la elaboración de estrategias de reducción de la pobreza. Tampoco se reconoce en ninguna parte que las OSC puedan representar puntos de vista alternativos con toda legitimidad, o que un debate sobre soluciones alternativas podría ser de utilidad.

60. De hecho, más bien ocurre lo contrario, en la medida en que la concentración de apoyos a favor de los programas gubernamentales que se crea en virtud de la Declaración de París podría privar de apoyo a los actores independientes y limitar de esa manera la formulación y expresión de puntos de vista diferentes.

61. Aunque la Declaración de París reconoce la necesidad de mejorar la gobernanza y la responsabilización de los gobiernos, contiene escasas sugerencias sobre las vías para lograr esos objetivos, salvo la mayor participación ciudadana preconizada en los compromisos 14 y 48 y el establecimiento de marcos basados en los resultados.

62. Es fundamental reconocer el carácter político de los procesos de desarrollo para comprender la contribución de las OSC, ya que las OSC a menudo dan un sesgo político a sus propias funciones, considerándose actores cuyo papel consiste en ayudar a movilizar a los ciudadanos para que reivindiquen sus derechos económicos y sociales. Por consiguiente, las OSC ven el desarrollo y el cambio como procesos políticos en los cuales programas contrapuestos se disputan el lugar y en los cuales las OSC desempeñan una amplia gama de papeles dirigidos al empoderamiento social de los pobres y de otros grupos desfavorecidos. Desde esta perspectiva, el cambio tiene mayores probabilidades de responder a las necesidades de los pobres cuando existe una sociedad civil diversificada y dinámica capaz de promover las prioridades de los pobres, el buen gobierno, la responsabilización nacional, la igualdad de género y el respeto de los derechos humanos.

63. Para incluir a la sociedad civil en el programa internacional de eficacia de la ayuda será por lo tanto esencial comprender mejor y reconocer los distintos papeles que desempeña en la arena política. Como se señaló anteriormente, uno de los objetivos del

Grupo Asesor es lograr una comprensión más clara y el reconocimiento explícito de estas realidades.

64. Tomando como premisa esta perspectiva más amplia sobre la sociedad civil, en los apartados que siguen se analizan los diversos principios y dimensiones del programa de París visto desde ángulo de la sociedad civil.

### ***Apropiación local, alineamiento y cooperación***

65. Una de las primeras cuestiones que las OSC deberán tener en cuenta será la manera de interpretar lo que son la apropiación local y la alineación. En la Declaración de París, estos conceptos son identificados principalmente en términos de liderazgo del gobierno en la concepción e implementación de una estrategia de reducción de la pobreza y la alineación de los donantes en torno a las prioridades y sistemas del gobierno. A pesar de ello, las OSC tenderán a interpretar la apropiación local y la alineación como fenómenos que pueden expresarse de múltiples formas.

66. Por ejemplo, para las OSC de los países del Norte – que a menudo trabajan con OSC de los países beneficiarios – la apropiación local y la alineación se definen en términos de las prioridades identificadas por sus OSC socias del Sur. Al interior de un país, las OSC que participan directamente en proyectos de desarrollo a nivel comunitario pueden interpretar la apropiación local y la alineación en función de los enfoques y mecanismos participativos que se hayan adoptado a ese nivel y del respeto que se acuerde a las prioridades y procesos locales.

67. Desde la perspectiva de la sociedad civil, que hace hincapié en la pluralidad de puntos de vista y en los desequilibrios de los poderes, no puede existir una sola y única expresión de la apropiación local y de la alineación en torno a los planes, prioridades y sistemas del gobierno. De hecho, el enfoque con que los donantes, gobiernos y OSC abordan la cooperación para el desarrollo puede ser objeto de tensiones.

68. Se necesitará ampliar de la misma manera el concepto de la cooperación si es que se desea que las OSC sean reconocidas como actores de pleno derecho en el desarrollo. En efecto, el concepto de cooperación es fundamental para comprender el modo en que las OSC desempeñan su función. No obstante, los donantes tienden a considerar la eficacia de la ayuda exclusivamente desde el ángulo de las alianzas de cooperación consolidadas entre donantes y gobiernos beneficiarios. Las relaciones con los actores no estatales son vistas más bien como relaciones entre compradores y proveedores.

69. Es cierto que las OSC actúan a menudo como proveedoras de servicios bajo contrato, compitiendo o colaborando con proveedores del sector privado. Éste es un ejemplo de las actividades traslapadas que ocurren en los ámbitos de actividad cubiertos por el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. No obstante, las OSC tienen por misión perseguir objetivos y valores precisos; por ello, las relaciones que establecen con los donantes, gobiernos, el sector privado y otras OSC en la búsqueda de esos objetivos y valores se asemejan más a alianzas de cooperación que a la prestación de servicios. Ello implica trabajar juntos aplicando una serie de valores, objetivos y responsabilidades compartidos.

70. Visto desde el ángulo de la sociedad civil, abordar los problemas de eficacia de la ayuda exige por lo tanto comprender qué tipos de alianzas de cooperación implica, cuáles son las características de las alianzas de cooperación eficaces y qué condiciones se necesitan para que puedan prosperar. Por ejemplo, las alianzas de cooperación entre los donantes o los gobiernos y las OSC plantean interrogantes sobre la responsabilización frente a los beneficiarios. Los proyectos de cooperación en los que participan OSC del Norte y OSC del Sur plantean problemas importantes que surgen del monopolio de recursos y conocimientos. En efecto, surgen interrogantes sobre el grado en que las prioridades son dictadas por la OSC donante y sobre el alcance real del liderazgo del socio beneficiario. Estas cuestiones han llevado a ciertas OSC del Norte a reformar sus prácticas y a elaborar códigos de conducta para sus alianzas con OSC del Sur.

71. Se plantea también la cuestión de saber lo que se debería considerar ayuda condicionada, dado que la supeditación de la ayuda es uno de los problemas relacionados con la eficacia de la ayuda identificado en la Declaración de París. Los donantes canalizan gran parte de su ayuda a través de ONG del Norte, lo cual formalmente constituye una ayuda condicionada (aunque los servicios estén excluidos de las estadísticas del CAD-OCDE sobre condicionamiento de la ayuda). No obstante, las alianzas de cooperación con las OSC basadas en los países donantes no necesariamente implican un condicionamiento de la ayuda más allá del acuerdo inicial de cooperación y su objeto no es acordar una ventaja comercial. Parece por lo tanto oportuno hacer una diferenciación entre esas relaciones de alianza para la cooperación y la vinculación de la ayuda destinada a procurar ventajas comerciales para el país donante.

### ***Coordinación y armonización de donantes, enfoques programáticos***

72. Las cuestiones de coordinación y armonización de la ayuda son pertinentes para las OSC, al igual que para los donantes de ayuda oficial y los gobiernos de los países beneficiarios. Entre esas cuestiones están:

- La armonización y la coordinación entre donantes para reducir los costos de las transacciones para los socios locales y para permitirles concentrar su atención en los problemas estratégicos en vez de tener que ocuparse de los detalles de gestión del proyecto.
- La adopción de una perspectiva sistémica y de enfoques más globales, tales como los enfoques programáticos.

73. Los compromisos de armonización de las iniciativas que están contenidos en la Declaración de París crean nuevas oportunidades para las OSC. Por ejemplo, la importancia creciente que en lo sucesivo se acordará a los enfoques integrales y a las intervenciones a nivel de los sistemas abre la puerta a nuevas posibilidades de participación en el diálogo sobre políticas para las principales cuestiones de desarrollo.

74. Asimismo, las OSC pueden aprovechar los nuevos enfoques programáticos para realizar ciertas actividades a mayor escala, en colaboración con los gobiernos u otras OSC. Hasta la fecha, los casos documentados de enfoques programáticos para apoyar programas dirigidos por ONG son más bien raros, pero los ejemplos conocidos (ONG tales como BRAC y *Proshika* en Bangladesh o *Haki Elimu* en Tanzania, que los donantes

financiaron adoptando un enfoque programático) parecen estar inspirando otras iniciativas de ese tipo. Se pueden encontrar también algunos casos interesantes de colaboración eficaz entre las OSC y los gobiernos en un marco de enfoques programáticos. Citemos, por ejemplo, el trabajo realizado por *Progreso*, una ONG local encargada de la formación pedagógica de profesores contratados por el gobierno en el norte de Mozambique. También hay, por último, OSC que participan en iniciativas conjuntas para racionalizar su trabajo y adoptar una perspectiva más sistémica. Sería útil documentar casos similares como ejemplos de buenas prácticas alineadas con los principios de eficacia de la ayuda contenidos en la Declaración de París.

75. Los enfoques de desarrollo basados en proyectos han sido muy criticados debido a los costos de las transacciones que imponen a las partes interesadas y a la dispersión de los esfuerzos que representan. En consecuencia, la Declaración de París recomienda que se recurra más a los enfoques programáticos, estableciendo como objetivo para el año 2010 que 66% de toda la AOD sea acordada mediante un enfoque programático. Los enfoques programáticos integran varios principios de eficacia de la ayuda y su aplicación tiene la flexibilidad necesaria para adaptarse a diversas circunstancias y necesidades. Suelen implicar una planificación integral y la réplica a gran escala de modelos corrientes de prestación de servicios. Por ello, la mayoría de los enfoques programáticos están dirigidos por el gobierno en sectores tales como la educación y la salud, en los cuales se puede replicar a gran escala fórmulas conocidas para la prestación de servicios.

76. Sin embargo, no todas las actividades de desarrollo se benefician con la aplicación de un enfoque centralizado e integral. Para el tipo de actividades en las cuales suelen participar las OSC, sería útil examinar con atención la relación entre la eficacia de la ayuda y la selección de los modelos de prestación de ayuda. Ciertas actividades, especialmente aquéllas que exigen creatividad y adaptación a las condiciones locales, se implementan mejor de manera descentralizada, participativa y repetitiva. Entre los ejemplos de este tipo de actividades están el desarrollo comunitario, la prestación de servicios de salud y de educación a nivel del paciente y del aula, la promoción de causas, el desarrollo de capacidades a nivel descentralizado, la transferencia de tecnología, los servicios de extensión agrícola y las actividades de investigación o innovación de todo género.

77. Las actividades de este tipo no son fáciles de “programar” según fórmulas establecidas. Requieren la adopción de un enfoque que fomente la diversidad, la experimentación y el aprendizaje, al igual que una relación particular entre los proveedores de servicios y los beneficiarios. El éxito depende de elementos tales como:

- Modelos de prestación que dependen más del profesionalismo que de reglas y procedimientos.
- Enfoques descentralizados y participativos en vez de una planificación vertical.
- La realización de intervenciones simultáneas en diversos frentes, en vez de la aplicación a gran escala de fórmulas conocidas.

78. Este tipo de diferenciación entre diversas categorías de actividades sugiere que las OSC deberán recurrir a un abanico de modelos de colaboración y de cooperación más amplio del que se desprende del actual debate sobre la eficacia de la ayuda. Aunque los

principios existentes de eficacia de la ayuda ciertamente continúan siendo aplicables, será necesario aplicarlos con prudencia y complementarlos con una comprensión más matizada de las limitaciones inherentes de los enfoques basados en la programación planificada.

79. Si resulta útil hacer una distinción entre modelos de intervención centralizados y descentralizados, convendría tal vez analizar modelos de desarrollo que combinen las ventajas de las intervenciones oportunas y puntuales con las ventajas de los enfoques globales. Por ejemplo, los enfoques descentralizados y participativos probablemente darán mejores resultados si están basados en consideraciones estratégicas de índole sistémica. Del mismo modo, las iniciativas de tipo experimental o innovador tendrán mayores probabilidades de ser replicadas a mayor escala posteriormente si esa posibilidad ha sido anticipada desde el inicio.

### ***Gestión orientada a los resultados***

80. Al invocar un enfoque de gestión de recursos orientada a los resultados, la Declaración de París plantea otro aspecto importante para el conjunto de los socios: definir y medir los resultados, además de extraer de los mismos enseñanzas sobre las maneras en que se pueden mejorar el rendimiento y la asignación de los recursos.

81. La gestión orientada a los resultados plantea varias interrogantes sobre lo que debe medirse, la repartición de responsabilidades y el acceso a los datos. Aunque la responsabilidad principal de recopilar estadísticas normalmente corresponde al gobierno, las OSC pueden desempeñar varios papeles de apoyo, tales como:

- Promover un mayor acceso a la información.
- Analizar y desagregar la información.
- Recopilar y difundir informaciones más cualitativas o delicadas sobre la calidad de los servicios, el empoderamiento social de los pobres y el respeto de los derechos humanos.
- Demostrar su propio rendimiento y también el de otros actores.
- Actuar como fuente alternativa e independiente de información.

82. Una cuestión que surge en cuanto se reconoce la multitud de actores que participan en un marco de gestión orientada a los resultados es el de su respectivo rendimiento en el logro de resultados. Como es bien sabido, cada uno de los diversos actores del desarrollo – donantes, gobiernos de los países en desarrollo y OSC – tiene puntos fuertes y puntos débiles propios, razón por la cual puede tener mayor aptitud para desempeñar determinados papeles. Por consiguiente, en el marco de una gestión orientada a los resultados, la manera de asignar los fondos de la ayuda entre los diversos actores del desarrollo es un aspecto clave en materia de eficacia de la ayuda.

83. En su exposición de objetivos, la Declaración de París aborda de forma explícita la cuestión del rendimiento institucional y propone varias medidas para mejorar paulatinamente la eficacia de los sistemas centrales de gobierno. Sin embargo, no ofrece ninguna orientación sobre la asignación de la ayuda entre los actores de distintas

capacidades, especialmente a las OSC que pueden haber demostrado ya su capacidad para producir resultados o su potencial para lograr resultados en el futuro. No se podrá hablar sobre la sociedad civil y la eficacia de la ayuda sin un análisis de las cuestiones de asignación de la ayuda y de su relación con la cuestión del rendimiento institucional de los diversos actores del desarrollo, teniendo debida cuenta del contexto y del entorno más o menos favorable en el cual opera cada uno.

### ***Responsabilidad mutua***

84. La Declaración de París establece como principio fundamental la responsabilización mutua de las partes, un punto estrechamente relacionado con el tema de la gestión orientada a los resultados. La Declaración contiene cuatro compromisos al respecto, que buscan asegurar que los gobiernos socios se responsabilicen ante sus ciudadanos (compromisos 48 y 49) y que tanto gobiernos como donantes se responsabilicen mutuamente por la implementación de la Declaración de París.

85. Según implica el compromiso 48 sin aludir específicamente a las OSC, las OSC tienen un importante papel en la consolidación del proceso democrático, asegurando que tanto los donantes como los gobiernos rindan cuentas a los beneficiarios a quienes va dirigida la ayuda. Determinar las condiciones que influyen en la capacidad de las OSC para desempeñar ese papel, así como la legitimidad que aportan al debate, será un tema importante de debate en el marco del proceso de consulta del Grupo Asesor.

86. Sin embargo, las OSC también son responsables de sus actividades de desarrollo. Como señala un reciente estudio sobre el tema<sup>8</sup>, a menudo las OSC deben rendir cuentas a un gran número de partes interesadas. En palabras de los autores:

*[traducción libre, pág. 7]* Las OSC son responsables de rendir cuentas hacia arriba ante los donantes que les proporcionan recursos y ante los reguladores públicos de los cuales dependen; hacia abajo ante los beneficiarios y clientes que utilizan sus servicios y ante los miembros a los cuales representan; exteriormente ante sus aliados y socios de programas y proyectos; e interiormente ante su propio personal y ante los voluntarios que ceden su talento y tiempo para lograr los objetivos de la organización.

87. Cuando las relaciones de ayuda están en juego, la dinámica de poder que subyace en las mismas plantea inevitablemente un problema. Asimismo, las relaciones de responsabilización tienden a ascender hacia quienes proporcionan los fondos y no a la inversa, como sucedería en el caso de una auténtica relación de responsabilización mutua. Las OSC que participan en relaciones de cooperación a menudo son conscientes de esta dinámica y han adoptado códigos de conducta y métodos de trabajo en el marco de esas alianzas de cooperación, que buscan reforzar la responsabilidad ante los beneficiarios. Esto plantea interrogantes sobre la eficacia de este enfoque y sobre la posibilidad de

---

8 L. David Brown y Jagadananda, "[Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges.](#)" The Hauser Center for Nonprofit Organizations y CIVICIS, enero de 2007. Página 7.

extraer enseñanzas sobre la manera en que conviene gestionar los asuntos de responsabilización mutua entre los donantes y los gobiernos.

## **V. Lecciones en materia de buenas prácticas**

88. Examinemos, por último, el tercer resultado previsto por el Grupo Asesor: lecciones de buenas prácticas relativas a la sociedad civil y a la eficacia de la ayuda, provenientes de las mismas OSC, donantes y gobiernos de países en desarrollo.

89. En cuanto a las buenas prácticas, es primordial delimitar las áreas de buenas prácticas en las que se concentrará la atención. Un riesgo de iniciar consultas generales y con múltiples interesados como las previstas por el Grupo Asesor es que el debate no siga una orientación establecida y sea excesivamente difuso en vez de enfocarse en un objetivo común. Por ello, es esencial definir y delimitar minuciosamente el tema de discusión. Es lo que hicimos aquí, enfocándonos en una serie de relaciones en las cuales participan las OSC y que pueden influir sobre la eficacia de la ayuda a todo lo largo de la cadena lógica que va desde la fuente del financiamiento hasta los resultados de desarrollo.

90. Como ya vimos, la eficacia de la ayuda es la medida en que los recursos destinados a la ayuda logran producir resultados de desarrollo sostenibles para los desposeídos. Esa eficacia depende de muchos factores, tales como:

- La selección de actividades que serán apoyadas, incluyendo la selección estratégica de sectores y países donde se concentrará la ayuda.
- La adaptación de las intervenciones a la situación y condiciones locales, además de otros factores relacionados con el diseño de las intervenciones, con el aprendizaje y con el ajuste de las intervenciones en función de las lecciones extraídas de la práctica.
- El grado de atención que se preste a aspectos transversales tales como la igualdad de género, los derechos humanos y la viabilidad ambiental.

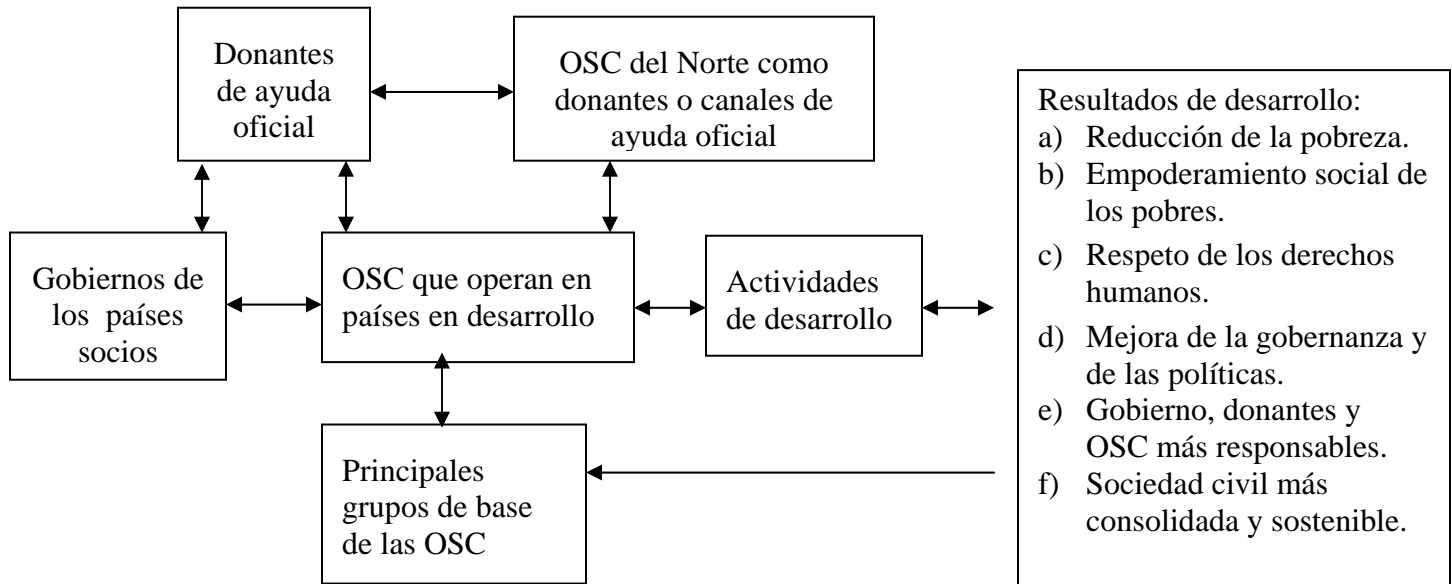
91. Esos factores y otras cuestiones relacionadas con la índole de las inversiones para el desarrollo y la manera en que estas últimas están diseñadas, supervisadas y evaluadas repercuten considerablemente sobre la eficacia de la ayuda para mitigar la pobreza.

92. Sin embargo, de manera subyacente a muchos de esos factores está la capacidad de los diversos interesados directos para trabajar en colaboración, al igual que la calidad de la relación que mantienen entre sí. En el contexto del proceso consultivo multilateral e internacional que nos ocupa, parece pertinente enfocarse en esas relaciones como objetivo principal de las deliberaciones.

93. Esta orientación se inspira en el enfoque subyacente de la Declaración de París, que se concentró en la relación entre los donantes oficiales y los gobiernos de los países socios. De hecho, al examinar cada uno de los principios de la Declaración de París precitados se puede constatar que en esencia tratan sobre relaciones, incluyendo aspectos vinculados con la apropiación local, el liderazgo asumido por el país, el alineamiento con las prioridades de los países socios y la necesidad de asegurar la responsabilidad mutua.

94. El diagrama a continuación ilustra la cadena lógica de la ayuda y el lugar que ocupan las OSC en dicha cadena, desde la asignación de recursos hasta los resultados obtenidos, destacando a las OSC como actores de desarrollo en el país. En el diagrama – que adopta un enfoque de eficacia de la ayuda al concentrar la atención en los resultados – la ayuda es considerada un recurso que es convertido en actividades realizadas por las OSC y en resultados de desarrollo.

**Figura 1 – De la cooperación a los resultados: sociedad civil y eficacia de la ayuda**



95. En este esquema, se considera que la relación de ayuda incluye a los donantes de ayuda oficial y a las OSC de países desarrollados que encauzan recursos a socios en los países en desarrollo, participando simultáneamente en un intercambio de conocimientos y en un diálogo sobre políticas. La dirección de las flechas ilustra la orientación de las principales relaciones e identifican los puntos neurálgicos donde surgen las cuestiones de eficacia de la ayuda. Estas flechas representan no sólo los flujos de financiamiento entre los donantes y los receptores de la ayuda, sino también las relaciones de diálogo sobre políticas y el intercambio de conocimientos entre las partes. Las flechas son bidireccionales para indicar que el diálogo y el aprendizaje son procesos recíprocos y que la eficacia de la ayuda sin duda exigirá ajustes a ambas partes en la relación.

96. Los donantes de ayuda oficial pueden contribuir a las actividades de las OSC de tres maneras, como lo ilustran las flechas:

- Directamente a las OSC de los países en desarrollo.
- Por intermedio de las OSC del Norte.
- A través de los gobiernos de los países en desarrollo.

97. El diagrama hace una distinción entre las OSC del Norte (porque pueden ser tanto donantes como canales de ayuda oficial) y las OSC que operan en países en desarrollo. Entre estas últimas se incluyen las OSC del Sur con orígenes, sede y operaciones en países receptores de ayuda y las OSC del Norte con operaciones en dichos países. La hipótesis es que las relaciones entre los diversos actores están condicionadas por el hecho de que se alternan como donantes y como canalizadores de ayuda, o bien como actores operacionales a nivel del país. En el presente documento, la categoría de OSC del Norte agrupa a aquéllas con origen y sede en países donantes y que operan en más de un país.

98. Asimismo, el diagrama ilustra la relación entre los gobiernos de los países en desarrollo y las OSC en sus propios países. En esta relación, un aspecto fundamental es el marco legislativo, reglamentario y fiscal en cual operan las OSC nacionales. Otro factor puede ser el comportamiento más o menos cerrado que un gobierno decida adoptar con las OSC en materia de diálogo sobre políticas, de intercambio de información, o de selección de OSC con las cuales esté dispuesto a colaborar. El gobierno también puede ser una fuente de financiamiento para las OSC, utilizando para ese fin fuentes de ayuda internacional o fuentes nacionales.

99. El diagrama muestra también la relación entre los principales grupos de base de las OSC y las OSC mismas, en los países en desarrollo. Se incluye una flecha entre esos grupos de base y los resultados de desarrollo para indicar que es a estos grupos de base a quienes van dirigidos los resultados enunciados en el cajón a la derecha del diagrama.

100. Por último, el diagrama ilustra los resultados que se espera obtener de las actividades de las OSC. Los resultados mostrados aquí abarcan tanto los resultados inmediatos para determinados beneficiarios como los resultados intermedios, tales como políticas mejoradas o una sociedad más democrática.

101. Para no complicar las cosas, en el diagrama no se incluyeron las relaciones entre las OSC y el sector privado, tales como actividades de recaudación de fondos en el ámbito nacional y las relaciones especiales que ciertas OSC, como las cámaras de comercio, pueden mantener con el sector privado.

102. Las flechas del diagrama representan el flujo lógico que va desde el otorgamiento de la ayuda hasta los resultados de desarrollo y sirven para identificar los puntos neurálgicos donde podrían manifestarse las cuestiones de eficacia de la ayuda que nos interesan. La mayoría de esas cuestiones está relacionada con la calidad de las relaciones entre las diversas partes interesadas. Yendo “desde abajo hasta arriba” en este esquema, el Grupo Asesor definió cinco categorías de relaciones de especial interés:

- Las relaciones entre las OSC y las personas a las cuales prestan sus servicios o representan (es decir, sus principales grupos de base).
- Las relaciones entre las OSC, en el ámbito nacional y fuera del mismo.
- Las relaciones entre las OSC del Norte y las OSC del Sur.
- Las relaciones entre las OSC y los gobiernos de países en desarrollo.
- Las relaciones entre los donantes y las OSC.

103. Estas categorías de relaciones y las cuestiones conexas que surgen en cada una se describen en la *Síntesis de las cuestiones en juego*, que presenta una serie de preguntas fundamentales sobre las cuales el Grupo Asesor invita a las partes interesadas a reflexionar.

## VI. Resumen y próximos pasos

104. En resumen, el presente *Documento conceptual* busca proporcionar un marco de referencia común pero en evolución, susceptible de orientar y circunscribir las consultas patrocinadas por el Grupo Asesor para el logro de tres resultados:

- Mayor reconocimiento de la diversidad e importancia de los papeles que desempeñan las OSC.
- Comprensión más profunda de los principios de la eficacia de la ayuda y de su aplicación al trabajo que realizan las OSC en el ámbito del desarrollo.
- Mejor comprensión de las buenas prácticas de eficacia de la ayuda en lo que respecta a la sociedad civil – por parte de la sociedad civil misma (Norte y Sur), por los donantes oficiales y por los gobiernos de los países en desarrollo.

105. El presente documento debería ser consultado en conjunción con el documento del Grupo Asesor titulado *Síntesis de las cuestiones en juego*, que describe las cuestiones relacionadas con cada una de las 5 categorías de relaciones que se acaban de señalar. Estos dos documentos identifican 7 temas centrales que los participantes en las consultas patrocinadas por el Grupo Asesor están invitados a examinar en sus deliberaciones.

- La cuestión del reconocimiento y de la voz, a saber en qué grado se reconocen actualmente los diversos papeles que desempeñan las OSC – como actores del desarrollo y como integrantes de la arquitectura de la ayuda internacional – y cuáles áreas requieren mayor atención.
- La utilidad del actual programa internacional de eficacia de la ayuda como marco para abordar las cuestiones de eficacia de la ayuda que son importantes para las OSC, al igual que las cuestiones relacionadas con el aporte de las OSC a la eficacia de la ayuda.
- Para cada una de los 5 categorías de relaciones definidas anteriormente, identificar las buenas prácticas y principios que se desprenden de las mismas, a fin de abordar las diversas cuestiones que se examinan en la *Síntesis de las cuestiones en juego*.

## **Anexo A: Mandato del Grupo Asesor**

El ámbito de aplicación del Grupo Asesor define su mandato como se indica a continuación (párrafo 14).

El Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda fue creado por el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda, que aprobó su mandato. Está previsto que funcione hasta el III Foro de Alto Nivel que se celebrará en Accra en 2008 y posiblemente continuará existiendo después de dicho foro. El Grupo Asesor tiene por mandato:

- Examinar en detalle las dos funciones determinantes que desempeñan la sociedad civil y las OSC como actores de desarrollo en sentido general y, más concretamente, su papel en la promoción de la responsabilización y de la exigencia de resultados.
- Facilitar un proceso multilateral dirigido a clarificar:
  - Los papeles de la sociedad civil en el marco de la Declaración de París.
  - Las aspiraciones de las OSC de enriquecer los programas de eficacia de la ayuda a escala nacional e internacional.
  - Las consideraciones y los principios esenciales que deberán ser internacionalmente reconocidos por todas las partes correspondientes.
- Asesorar tanto al Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda como al Comité de Dirección del Tercer Foro de Alto Nivel de Accra sobre la integración de la sociedad civil y la eficacia de la ayuda – al igual que de otras cuestiones – en la agenda de eficacia de la ayuda del Foro, tomando como base la Declaración de París.
- En consulta con el Comité de Dirección, el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda y las organizaciones de la sociedad civil, elaborar propuestas sobre sociedad civil y eficacia de la ayuda para que sean debatidas en el Foro de Accra.