



Tercera Mesa redonda internacional

Gestión orientada a los resultados
en términos de desarrollo

Hanoi, Viet Nam, 5 al 8 de febrero de 2007

Mutua rendición de cuentas: El factor clave para obtener mejores resultados

Documento de antecedentes

**Tercera Mesa redonda internacional sobre la gestión
orientada a los resultados en términos de desarrollo**

Hanoi, Viet Nam

5 al 8 de febrero de 2007



Mutua rendición de cuentas: El factor clave para obtener mejores resultados

“El principio de mutua rendición de cuentas —entre los donantes, las instituciones financieras internacionales y los gobiernos receptores respecto de la calidad del apoyo externo y el mejoramiento del desempeño— es fundamental para acelerar los resultados”.

Informe sobre seguimiento mundial 2006: “*Objetivos de desarrollo del milenio: Intensificación de las responsabilidades mutuas, asistencia, comercio y gobernabilidad*”

Introducción

Para alcanzar las metas de reducción de la pobreza y los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), es preciso mejorar tanto la calidad como la cantidad de la asistencia para el desarrollo. En el *Informe sobre seguimiento mundial 2006*, elaborado por el Banco Mundial, se establece que la mutua rendición de cuentas es el factor clave para vincular las mejoras en la asistencia y la práctica del desarrollo con la consecución de los ODM.

Hasta la fecha, gran parte del debate internacional ha girado en torno a la necesidad de que los países en desarrollo mejoren sus propios regímenes de rendición de cuentas y gobernabilidad a fin de intensificar la eficacia con que usan la ayuda, y sus propios recursos, para producir resultados en términos de desarrollo. Sin embargo, es igualmente importante que los donantes bilaterales y multilaterales se responsabilicen de los compromisos que han asumido con respecto a la cantidad y la calidad de la asistencia.

En 2005, los donantes convinieron en duplicar la asistencia destinada a África para el año 2010. Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la ayuda destinada a todos los países en desarrollo debería aumentar hasta llegar a unos US\$50.000 millones al año en 2010 y, de esa cifra, por lo menos US\$25.000 millones adicionales al año serían para África. Ahora, sin embargo, las partes interesadas —en los países en desarrollo tanto como en los desarrollados— desean saber que la asistencia, y los recursos para el desarrollo en términos más generales, se usan de la manera más eficaz posible. Consiguientemente, en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, emitida en 2006, los donantes y los países asociados convinieron en concretar más de 50 compromisos individuales en las esferas de identificación, coordinación, armonización, gestión orientada a los resultados y mutua rendición de cuentas, así como en realizar un seguimiento del progreso realizado en su consecución. En el último párrafo de la Declaración (50), se solicita a los países asociados y a los donantes que evalúen sus progresos mutuos en forma conjunta a nivel de cada país. Cabe mencionar, por otra parte, que en la Declaración se establece que los donantes y los países asociados son

responsables colectivamente no sólo por el cumplimiento de los compromisos específicos sino también por los resultados en términos de desarrollo.

MUTUA RENDICIÓN DE CUENTAS

Los donantes y los asociados son responsables por los resultados en términos de desarrollo

47. Una de las mayores prioridades para países socios y donantes es ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo. También es una manera de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda para el desarrollo.

48. **Los países socios** se comprometen conjuntamente a:

- Reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos.
- Fomentar enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.

49. Los **donantes** se comprometen a:

- Proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.

50. **Países socios** y **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales y cada vez más objetivos, los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los Compromisos de Cooperación.

Declaración de París 2005

El significado de la rendición de cuentas

Las cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas giran, normalmente, en torno a dos componentes clave:

- Responsabilidad: la obligación de una organización de justificar sus decisiones y acciones. Ésta, a su vez, tiene dos aspectos:
 - Disponibilidad de información: debe facilitarse información sobre el desempeño para que otros puedan formarse una opinión al respecto.
 - Mecanismos para usar la información de manera eficaz: la sola disponibilidad de información no es suficiente. También debe haber

capacidad para analizarla y usarla eficazmente en la evaluación del desempeño y el diálogo sobre políticas. Para ello, es preciso que quienes pretendan obtener respuestas de las organizaciones, tengan conocimientos en materia de análisis y promoción.

- Exigibilidad: la posibilidad de asegurarse de que una organización adopte las medidas concertadas, y mecanismos eficaces de reparación en caso de que no lo hiciera. Implica que otros puedan aplicar sanciones —políticas, legales o financieras— cuando el desempeño sea inadecuado o no se cumplan los compromisos asumidos.

Habitualmente, se considera que la *mutua* rendición de cuentas es un acuerdo entre dos (o más) partes en virtud del cual cada una de ellas puede exigir a la otra que asuma la responsabilidad de cumplir sus compromisos. La Declaración de París es un acuerdo de esta índole. En lo que respecta a la asistencia, sin embargo, se plantea un problema de asimetría: el receptor suele estar obligado en alto grado a rendir cuentas a los donantes, que potencialmente pueden exigir esa rendición a través del control del financiamiento; la obligación de los donantes, por otra parte, es menor que la de los receptores, que generalmente carecen de los medios para lograr que los donantes se atengan a los compromisos concertados, y mucho menos para exigir su cumplimiento. Los instrumentos de asistencia y los regímenes de condicionalidad recientes, como los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza y el apoyo presupuestario o sectorial, no hacen hincapié en la responsabilidad mutua sino más bien en la responsabilidad del receptor frente al donante.

La exigibilidad plantea dificultades especiales en lo que respecta a la mutua rendición de cuentas. Los donantes tienen relativamente pocos incentivos para mejorar la calidad de la asistencia: los comentarios de otros donantes y la presión de los pares (por ejemplo, el proceso de revisión de pares del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y, actualmente, el proceso de seguimiento incorporado en la Declaración de París. Con todo, no existe un mecanismo eficaz para sancionar a los donantes cuando la calidad de su desempeño es deficiente, mientras que ellos sí pueden sancionar a los países por razones similares. Por otra parte, no hay un mercado de asistencia ni el consiguiente sistema automático de incentivos que fomentaría la “buena asistencia” y desalentaría la “mala asistencia”. En realidad, la única y limitada sanción que pueden imponer los receptores es negarse a recibir la ayuda que no concuerde con sus objetivos de desarrollo, algo que, por varios motivos comprensibles, quizá no sea fácil de realizar.

En la Declaración de París, por lo tanto, se utiliza una definición de mutua rendición de cuentas que pone el acento en la responsabilidad y guarda silencio respecto de la exigibilidad. Las encuestas que se llevarán a cabo periódicamente para realizar un seguimiento de los principales indicadores proporcionarán información sobre la medida en que los países asociados y los donantes estén

cumpliendo algunos de sus compromisos. Ambas partes, y otras organizaciones, pueden usar esta información para presionar a los gobiernos y a los donantes. Al exponer los resultados de la asistencia al escrutinio público en general, este enfoque fomenta la mutua rendición de cuentas, pero aún debe encontrarse la forma de fortalecerla instando a los donantes a mejorar sus prácticas de asistencia y propiciando un mayor liderazgo e identificación por parte de los países asociados.

Principales obstáculos: Mutua rendición de cuentas y resultados

Las relaciones en el terreno de la ayuda presentan asimetrías específicas en lo que concierne a la rendición de cuentas:

- ***Evaluación del desempeño.*** Los donantes determinan la cantidad y la calidad de su asistencia para el desarrollo y realizan un seguimiento del desempeño de los gobiernos receptores. A nivel nacional, tanto en los proyectos como en los programas, las metas de desempeño reflejan minuciosamente los resultados que, según lo previsto, deberían lograr los países así como los medios que han de emplearse con ese fin. Por el contrario, normalmente no se detallan las medidas y los compromisos de los donantes que son necesarios para obtener los resultados deseados. Los países tienen poca influencia en las políticas de los donantes y disponen de pocos mecanismos para realizar un seguimiento de su desempeño.
- ***Marcos de rendición de cuentas.*** Los organismos de los donantes deben rendir cuentas a sus respectivos países o a sus directorios, pero las consecuencias de sus medidas repercuten en los gobiernos receptores y sus poblaciones. Actualmente, no existe un circuito de información que permita a los receptores de ayuda influir en la formulación de políticas en los países donantes. Por otra parte, la asistencia puede distorsionar los marcos nacionales de rendición de cuentas en los países que dependen de ella.
- ***Responsabilidad frente a los riesgos.*** Los compromisos de mutua rendición de cuentas y de reciprocidad implican la distribución de la responsabilidad respecto de los efectos directos y el impacto de las intervenciones para el desarrollo. En los contratos del sector privado, el riesgo suele distribuirse con el propósito de vincular los incentivos al desempeño. En las relaciones en el terreno de la ayuda, los gobiernos receptores y sus poblaciones sufren efectivamente las consecuencias del fracaso de un proyecto o programa y, además, tienen la responsabilidad de rembolsar los préstamos que hubiesen tomado. Por el contrario, el gobierno donante y su población corren pocos riesgos y su único costo

directo es el del financiamiento en condiciones que no llegan a ser comerciales.

Para que la mutua rendición de cuentas tenga bases sólidas, los *países asociados* deben tener capacidad técnica y determinación política para formular políticas y procedimientos orientados a gestionar activamente la asistencia, y sus gobiernos deben proporcionar un enfoque coherente, un firme liderazgo central y un marco claro y convincente para el diálogo. Los *donantes* y los *países* deben compartir las metas, los planes y los marcos de resultados, con el respaldo de compromisos de reciprocidad y acuerdos de seguimiento, y sobre la base de la seguridad y la confianza mutuas. Por último, los *donantes* deben tener políticas y procedimientos claros para cumplir sus compromisos de mutua rendición de cuentas, así como proporcionar a los gobiernos y las partes interesadas más información sobre los flujos de ayuda y llevar a cabo una evaluación más rigurosa de su propio desempeño.

Al formular los acuerdos de mutua rendición de cuentas, las partes deben centrar la relación en los resultados en términos de desarrollo. De esta manera, el país queda en libertad para decidir cuál es el mejor camino para lograr los resultados, se promueve la identificación del país y tanto el donante como el receptor no están obligados a ajustarse a planes detallados respecto de los insumos y los productos, cuyo cumplimiento y seguimiento son onerosos y que, si se utilizan como condiciones para liberar la ayuda, pueden prestarse a controversias. Una adecuada orientación a los resultados, respaldada por información pertinente y mecanismos de seguimiento, permite mantener un diálogo productivo sobre las estrategias para lograr resultados y señala las medidas que tanto el país asociado como el donante deben adoptar.

En un programa sobre educación, por ejemplo, sería apropiado establecer resultados que giren en torno a un aumento específico de la matrícula escolar. Con ese fin, se construirían escuelas, se formarían y contratarían maestros y se aseguraría el abastecimiento de equipamientos y libros de texto, pero el país tendría la potestad de tomar las decisiones respecto de la combinación de insumos y productos más adecuada para lograr los resultados previstos. El país y el donante tendrían que usar la información derivada del seguimiento para evaluar los progresos. Esta evaluación se llevaría a cabo con el solo propósito de determinar los avances realizados en pos de los resultados y no para exigir al país que rinda cuentas específicamente por la construcción de un determinado número de escuelas y la formación de un número concreto de maestros.

Abordar las dificultades

A. En el plano nacional

Varios países en desarrollo han adoptado mecanismos para fortalecer la mutua rendición de cuentas. Por ejemplo, los Gobiernos de Afganistán, Camboya,

Ghana, Mozambique, Tanzania, Viet Nam y Zambia han establecido diversos mecanismos para incrementar la eficacia de la ayuda, crear foros en los que puedan debatirse los problemas derivados de las relaciones en el terreno de la asistencia, y facilitar el cumplimiento de los compromisos concertados. Las disposiciones concretas serán diferentes para cada país y dependerán de su historial específico con respecto a las relaciones en el terreno de la ayuda así como de sus circunstancias internas (véase el recuadro).

Ejemplos de disposiciones en materia de mutua rendición de cuentas

Tanzania ha formulado una estrategia conjunta de asistencia y ha creado un grupo independiente de seguimiento que examina periódicamente la relación entre el país y sus donantes. El Marco de evaluación del desempeño de los asociados establecido por Mozambique es un elemento de presión para mejorar la coordinación, previsibilidad y condicionalidad de los donantes. Ghana ha elaborado una matriz de armonización y eficacia de la ayuda, y Zambia, un Memorando de entendimiento sobre coordinación y armonización de las prácticas del gobierno y los donantes para promover la eficacia de la ayuda.

En algunos casos, estos mecanismos nacionales fueron impulsados o reforzados por acuerdos internacionales. Así pues, tanto Camboya como Viet Nam han concertado acuerdos de asociación locales en respuesta a la Declaración de Roma y la de París sobre la eficacia de la ayuda, y también han participado activamente en los debates internacionales sobre la eficacia de la ayuda. En 2006, Rwanda publicó un documento sobre política de ayuda que se ajustaba a la Declaración de París y contenía nuevas disposiciones para incrementar la eficacia de la gestión de la asistencia así como medidas de coordinación. En él se prevé la formulación de un plan de acción por el gobierno y los donantes, y la creación de un mecanismo independiente para realizar un seguimiento periódico de su desempeño en comparación con criterios aceptados. También en 2006, Malawi comenzó a elaborar un informe anual sobre la deuda y la ayuda, que contiene un análisis de las carteras de asistencia en lo referente al progreso logrado en la consecución de los objetivos de la Declaración de París en materia de armonización y coordinación con los procesos y procedimientos nacionales de desarrollo.

En algunos países, los mecanismos de mutua rendición de cuentas ya han generado relaciones más adecuadas y estructuradas, más presión en los donantes para que tengan en cuenta las prioridades locales y las preferencias de los gobiernos, y mayor coherencia así como identificación del gobierno con el programa de políticas. Por otra parte, los donantes a menudo no proporcionan información en forma transparente y sus representantes locales suelen ser renuentes a delegar autoridad.

El estudio preliminar para el seguimiento de la Declaración de París ya ha señalado que muy pocos países tienen mecanismos para la mutua rendición de cuentas, pese a que se convino que todos los países asociados deberán contar con esos mecanismos en el año 2010. Sin estos mecanismos, será difícil realizar un seguimiento de la implementación de los compromisos de París a nivel nacional, así como de otros acuerdos que pudieran concertarse en el ámbito nacional. En cuanto a la gestión orientada a resultados, la encuesta también indica que pocos países tienen marcos orientados a los resultados que sean satisfactorios. Estos problemas refuerzan la necesidad de respaldar las iniciativas en el ámbito nacional mediante modificaciones de la política del organismo central y actividades realizadas en el ámbito internacional.

B. Mecanismos internacionales

Los mecanismos internacionales de mutua rendición de cuentas pueden respaldar los mecanismos a nivel nacional. La Declaración de París ha tenido el efecto beneficioso de impulsar el fortalecimiento de los mecanismos nacionales para promover la mutua rendición de cuentas y ha sentado las bases para que los gobiernos receptores exijan a los donantes el cumplimiento de los compromisos asumidos en el ámbito internacional. Los emprendimientos conjuntos del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre la eficacia de la ayuda, que incluyen el pertinente al seguimiento de la Declaración de París y el correspondiente a la gestión orientada a resultados, ofrecen a los países asociados la posibilidad, si bien limitada, de influir en las actividades realizadas en el plano internacional.

Algunos mecanismos internacionales incluyen un aspecto de mutua rendición de cuentas. En África, por ejemplo, se creó en 2003 el Foro de la Alianza Estratégica para África con la finalidad de proporcionar un ámbito para forjar una asociación más inclusiva entre África y el Grupo de los Ocho (G8), y cumplir la función de mecanismo político para realizar el seguimiento del progreso logrado en materia de mutua rendición de cuentas. Además, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) llevaron a cabo en 2005 un examen mutuo de la eficacia en términos de desarrollo con el propósito de evaluar la implementación de los compromisos de reciprocidad entre los gobiernos de África y sus asociados de la OCDE. En 2006, el Gobierno de Nigeria organizó una reunión sobre financiamiento para el desarrollo que, entre otras cosas, procura fortalecer el seguimiento de los donantes y los gobiernos. Algunas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas CIVICUS, Debt Relief International y African Monitor, intervienen activamente en el seguimiento de los compromisos asumidos, tanto por los gobiernos como por los donantes, en pos de la consecución de resultados en términos de desarrollo.

Según parece, hay menos mecanismos regionales en otras partes del mundo. La creación de redes entre países en desarrollo, semejantes a las sólidas redes

formales e informales entre los donantes, sería útil para fortalecer los intercambios de información sobre las experiencias recogidas y las lecciones aprendidas respecto de los mecanismos de mutua rendición de cuentas y de gestión orientada a los resultados. Tanto la iniciativa de aprendizaje mutuo, establecida en el marco del emprendimiento conjunto sobre la gestión orientada a resultados, como la comunidad de prácticas asiática sobre la gestión orientada a resultados y la propuesta comunidad de prácticas africana sobre la gestión orientada a resultados podrían servir como foros para ese fin.

Cuestiones clave

Es preciso realizar un análisis de las siguientes cuestiones clave.

A nivel nacional

- Teniendo en cuenta las experiencias actuales, ¿cuáles son las prácticas recomendadas que pueden emplearse a nivel nacional para promover la mutua rendición de cuentas respecto de los resultados en términos de desarrollo?
- ¿Qué medidas pueden adoptar los países para fortalecer sus propias actividades independientes de seguimiento de las prácticas de los donantes?
- ¿Qué cambios deben introducir los donantes para mejorar la mutua rendición de cuentas a nivel nacional? Por ejemplo, ¿deberían invertir en el fortalecimiento de la capacidad para gestionar la asistencia, o tendrían que descentralizar sus operaciones?
- ¿Qué pasos deberían darse a continuación para alcanzar, a más tardar en el año 2010, las metas establecidas en la Declaración de París respecto de la mutua rendición de cuentas y la gestión orientada a resultados; es decir, “marcos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables que también puedan evaluarse mutuamente”?

A nivel internacional

- ¿Qué otras medidas son necesarias a nivel internacional para respaldar la mutua rendición de cuentas respecto de una mayor eficacia de la ayuda y mejores resultados en términos de desarrollo?
- ¿Es necesario establecer mecanismos internacionales más enérgicos que los actuales (por ejemplo, en la OCDE o el Banco Mundial) para supervisar las actividades de los donantes, evaluar su desempeño y exigirles que rindan cuentas?
- ¿Qué puede hacerse para mejorar la manera en que se divulga la experiencia recogida entre los países asociados y para fortalecer sus medidas colectivas?
- ¿Las organizaciones de la sociedad civil deberían cumplir una función más importante en lo que respecta al seguimiento del desempeño de los donantes? En caso afirmativo, ¿cuál?

Material de lectura adicional

- BAAsD (2006) *Asian Regional Forum on Aid Effectiveness* Background Papers, Banco Asiático de Desarrollo, Manila.
www.adb.org/Documents/Events/2006/Aid-Effectiveness/default.asp
- Agulhas (2006) *What new structures are emerging at the country level to support a more effective and accountable development partnership?* Thematic study no. 5, Agulhas, Londres.
www.adb.org/Documents/Events/2006/Aid-Effectiveness/thematic-papers/ts5.pdf
- Banco Mundial (2006) *Intensificación de las responsabilidades mutuas: Asistencia, comercio y gobernabilidad.* Informe sobre seguimiento mundial, Banco Mundial, Washington.
<http://siteresources.worldbank.org/INTGLOBALMONITORING2006/Resources/2186625-1145565069381/GMR06Complete.pdf>
- ODI (2006) *Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships* Briefing Paper, Overseas Development Institute, Londres.
www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_april06_mutual_accountability.pdf
- ODI (2006) *Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships: Synthesis Note.* Overseas Development Institute, Londres.
www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/newsletters/mutual-accountability-synthesis.pdf