



Unión Interparlamentaria
Por la democracia. Para todos.



Directrices para mejorar la participación y la contribución de los parlamentos en favor de una cooperación eficaz para el desarrollo



© Unión Interparlamentaria (UIP), 2020

Para uso personal y no comercial, la totalidad o parte de esta publicación puede ser reproducida con la condición de que sean también copiadas las indicaciones de derecho de autor y las fuentes y no se realicen modificaciones. Por favor, infórmese a la Unión Interparlamentaria sobre el uso del contenido de la publicación.

ISBN 978-92-9142-774-1

Fotografía de la portada: niños en la República Centroafricana bombean agua salubre del subsuelo. © Marielle van Uiter / PNUD, 2010

Traducción: Renée Cabrera Chi

Diseño: Philippe Boisson, Graphisme

Índice

Agradecimientos	4
Las Directrices en breve	5
Lista de acrónimos	6
I. Introducción	7
II. El contexto actual de la cooperación para el desarrollo	9
II.1 La Agenda 2030 y la necesidad de mayores recursos para el desarrollo	9
II.2 La transición de la ayuda a “más allá de la ayuda” como enfoque de la cooperación para el desarrollo	11
II.3 La necesidad esencial de lograr que la cooperación para el desarrollo sea más eficaz	12
III. La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) como pilar fundacional de la cooperación para el desarrollo	15
IV. Mejorar la eficacia de la AOD y la cooperación para el desarrollo	18
IV.1 Estrategias de desarrollo sostenible y procesos de planificación del desarrollo a nivel nacional como punto de entrada para la participación parlamentaria	19
IV.2 La política nacional de cooperación para el desarrollo como instrumento para fortalecer la rendición de cuentas de la AOD y la cooperación para el desarrollo	21
IV.3 El presupuesto nacional como herramienta principal para mejorar la eficacia y la rendición de cuentas de la cooperación para el desarrollo	22
IV.4 Invertir en el seguimiento de la implementación y los efectos de las estrategias de desarrollo	23
IV.5 Fortalecer la rendición mutua de cuentas entre los asociados para obtener resultados de desarrollo	25
IV.6 Mejorar la transparencia como modo de arraigar las alianzas que se rinden cuentas mutuamente en la rendición pública de cuentas	27
V. Entender la cooperación para el desarrollo más allá de la AOD: movilización de recursos internos y alianzas con el sector privado	29
V.1 Movilización de recursos internos: prioridad para la financiación del desarrollo	29
V.2 Participación del sector privado en la cooperación para el desarrollo	32
V.3 Alianzas público-privadas (APP)	34
V.4 Financiación combinada	36
VI. De los compromisos a la acción: la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo	39
¿Cómo pueden contribuir los parlamentarios a impulsar las acciones internacionales para una cooperación más eficaz para el desarrollo?	41
VII. Conclusión: fortalecimiento de la función de los parlamentos y los parlamentarios en la cooperación para el desarrollo	45
Lista de recuadros	46

Agradecimientos

Elaboraron esta publicación la Unión Interparlamentaria (UIP) y el grupo de eficacia de la Dirección de Políticas y Apoyo a Programas (DPPA) del Programa de las Naciones Unidas (PNUD). El equipo redactor de las Directrices estuvo integrado por: Alessandro Motter, Alessandro Bozzini y François Beaulne de la UIP, Anna Whitson y Yuko Suzuki Naab de la UNDP, bajo la supervisión estratégica de Margaret Thomas, del PNUD, y Alessandro Motter, de la UIP.

El equipo encargado de la redacción desea agradecer a los colegas cuyos conocimientos especializados y aportes fueron esenciales para la elaboración de estas Directrices, en particular Jonas Deusch, Piper Hart, Sarah McDuff, del grupo de eficacia, así como Charles Chauvel y Jonas Olsen, del equipo de proceso e instituciones inclusivos. La publicación también fue examinada por Sarah Lister, del PNUD, y Aleksandra Blagojevic, de la UIP.

Unión Interparlamentaria

La Unión Interparlamentaria (UIP) es la organización internacional de los parlamentos nacionales. Fomenta la gobernanza, las instituciones y los valores democráticos, en trabajo conjunto con los parlamentos y los parlamentarios para determinar y satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las personas. La UIP trabaja en pro de la paz, la democracia, los derechos humanos, la igualdad de género, el empoderamiento de los jóvenes y el desarrollo sostenible mediante el diálogo político, la cooperación y la acción parlamentaria. www.ipu.org

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El PNUD es la principal organización de las Naciones Unidas que despliega enconados esfuerzos para poner término a la injusticia de la pobreza, la desigualdad, y el cambio climático. Mediante su amplia red de expertos y asociados en 170 países, ayuda a las naciones a forjar soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta. Para saber más, consulte www.undp.org o siga @UNDP

Las *Directrices* en breve

La finalidad de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en adelante, la Agenda 2030) y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es garantizar los derechos fundamentales de todas las personas relativos a una vida decente, la paz y un medio ambiente saludable, también mediante la erradicación de la pobreza en todas sus formas y la garantía de la sostenibilidad del planeta. Para que esta agenda se concrete, es menester un incremento notable en el volumen de la ayuda y la inversión en la financiación para el desarrollo en general, así como un incremento en la calidad de todos los recursos disponibles para el desarrollo y la eficacia de las asociaciones para el desarrollo.

Los parlamentos y los parlamentarios son asociados valiosos para velar por una gobernanza que rinda cuentas, sea inclusiva, participativa y transparente, que es necesaria para lograr el desarrollo sostenible para todos. Los parlamentos tanto en los países desarrollados como en desarrollo desempeñan una función esencial de índole legislativa, presupuestaria y de supervisión en la aplicación general de la Agenda 2030. En este contexto, su función en la cooperación para el desarrollo reviste importancia para garantizar que los gobiernos rindan cuentas por las decisiones que toman sobre la manera de emplear los recursos, incluida la ayuda.

A pesar del reconocimiento del significativo papel de los parlamentos, la supervisión parlamentaria de la cooperación para el desarrollo sigue siendo escasa. Con este trasfondo, en las presentes Directrices se intenta abordar los retos que se plantean y proporcionar a los parlamentos y parlamentarios y a los que trabajan con ellos un entendimiento común y brindar ideas sobre lo que pueden hacer a fin de promover el empleo más eficaz y responsable de la ayuda en particular, así como de los recursos para el desarrollo en general. Especialmente, en esta nota se presenta a los parlamentarios y al personal parlamentario:

- el concepto básico, los elementos principales, y los compromisos esenciales de la cooperación eficaz para el desarrollo, en todas sus formas, pública y privada, financiera y no financiera, internacional y nacional;
- los “mecanismos” de la cooperación eficaz para el desarrollo, incluidas las principales modalidades de ejecución, los agentes participantes y las estructuras de coordinación a nivel mundial y de país;
- las maneras concretas en las que pueden contribuir a la cooperación para el desarrollo e interactuar con la cooperación eficaz para el desarrollo y los foros mundiales, como la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED);
- las acciones que podrían emprender los parlamentarios para velar por que los recursos y las alianzas se empleen de la manera más eficaz, para maximizar su contribución al desarrollo.

Lista de acrónimos

Agenda 2030	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
AGCED	Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
APP	Alianza público-privada
AWEPA	Asociación de Parlamentarios Europeos para África (extinta)
BEPS	Erosión de la base imponible y traslado de beneficios
BIsD	Banco Islámico de Desarrollo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE)
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, de las Naciones Unidas
DPAP	Dirección de Políticas y Apoyo a Programas (PNUD)
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
EURODAD	Red Europea sobre la Deuda y el Desarrollo
GOPAC	Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción
IATI	Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda Internacional
INB	Ingreso nacional bruto
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PEID	Pequeños estados insulares en desarrollo
PMA	Países menos adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UIP	Unión Interparlamentaria



I. Introducción: entender el problema

Los asociados para el desarrollo y los parlamentarios se sientan juntos para trabajar en las maneras de incrementar el número de mujeres en la Asamblea Nacional de Benin.
© Mariana Duarte Mutzenberg/ UIP

La finalidad de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por los Estados miembros de las Naciones Unidas en 2015, es garantizar los derechos fundamentales de todas las personas a una vida decente, la paz y un medio ambiente saludable, también mediante la erradicación de la pobreza en todas sus formas y la garantía de la sostenibilidad del planeta. Para que esta agenda se concrete, es menester un incremento notable en el volumen de la ayuda y la inversión en la financiación para el desarrollo en general, así como un incremento en la calidad de todos los recursos disponibles para el desarrollo, mediante asociaciones para el desarrollo más eficaces para lograr mejores resultados.

Con el ODS 17 en especial se procura fortalecer los denominados “medios de implementación” de la Agenda 2030 y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible, y se insta, entre otras cosas, a vigorizar las alianzas para el desarrollo entre múltiples interesados, el cumplimiento de los compromisos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), y la movilización de recursos financieros públicos y privados adicionales para lograr los ambiciosos ODS.

Asimismo, el panorama de la cooperación para el desarrollo nacional evoluciona y se diversifica rápidamente, y en muchos países se registra un cambio en los flujos, dado que los recursos nacionales públicos y privados se incrementan, y las fuentes de recursos externos se diversifican. Como consecuencia, la planificación y la ejecución del desarrollo también deben evolucionar de un enfoque pangubernamental a uno pansocial, e incorporar asociados nuevos y emergentes que tengan diversas ventajas comparativas para garantizar efectos máximos en términos de desarrollo.

En este escenario de rápida evolución, los parlamentos y los parlamentarios son asociados valiosos para garantizar la gobernanza que rinde cuentas, es inclusiva, participativa y transparente, la cual es menester para lograr el desarrollo sostenible para todos. Los parlamentos tanto en los países desarrollados como en desarrollo desempeñan una función esencial de índole legislativa, presupuestaria y de supervisión en la aplicación general de

la Agenda 2030. Su función en la cooperación para el desarrollo reviste importancia para garantizar que los gobiernos rindan cuentas por las decisiones que toman sobre la manera de emplear los recursos, incluida la ayuda.

Si bien se reconoce la función significativa de los parlamentos en el desarrollo, así como las mejoras que han realizado en este contexto a lo largo de los años, los datos empíricos indican que la supervisión parlamentaria de la cooperación para el desarrollo es escasa tanto en los países desarrollados como en desarrollo, y que el alcance de las medidas parlamentarias correspondientes varía ampliamente¹. Por ejemplo, algunos parlamentos tienen un sinfín de recursos y un marco jurídico vigente que sustenta su función legislativa, presupuestaria y supervisora.

No obstante, muchos otros parlamentos, especialmente en los países en desarrollo, carecen de recursos o de facultades para desempeñar una función eficaz en la promoción del desarrollo o el empleo más eficaz de la ayuda y otros recursos para el desarrollo. Además, los parlamentarios no comparten todos el mismo nivel de conocimientos sobre estos asuntos, y no hay consenso entre los parlamentarios o entre los países acerca de las maneras y los medios por los cuales pueden mejorar la supervisión de las políticas y recursos para el desarrollo.

Por consiguiente, en las presentes *Directrices* se intenta abordar los retos que se plantean y proporcionar a los parlamentos y parlamentarios y a los que trabajan con ellos un entendimiento común y brindar ideas sobre lo que pueden hacer a fin de promover el empleo más eficaz y responsable de la ayuda en particular, así como de los recursos para el desarrollo en general. Resulta especialmente pertinente para los países en los que la ayuda constituye una proporción significativa del total de los recursos para el desarrollo, y en los que los parlamentos y los parlamentarios deben participar en el debate relativo a la ayuda y la cooperación para el desarrollo y su asignación como parte de su función de promover la buena gobernanza y la rendición de cuentas.

En la presente nota se actualiza una versión anterior de 2010, a fin de reflejar mejor los cambios importantes registrados en el escenario de la cooperación para el desarrollo, especialmente desde el acuerdo de la Agenda 2030 en 2015. Se pretende que la nota sea pertinente para los parlamentos en todos los países, trascendiendo las categorías tradicionales de “donante” o “beneficiario”, y se pone atención especialmente en la función catalizadora de la cooperación para el desarrollo, con objeto de atraer otros flujos de financiación para el desarrollo, también procedentes del sector privado.

¹ Los datos empíricos de la escasa supervisión parlamentaria de la cooperación para el desarrollo y los procesos de planificación del desarrollo afines, incluido el presupuesto nacional, pueden recabarse en una diversidad de fuentes, entre ellas los resultados del ejercicio de seguimiento de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), efectuado en 2019 (especialmente el indicador 6, relativo a la ayuda supeditada a la supervisión, sobre la cual se delibera más adelante en las *Directrices*), los resultados de la encuesta de la UIP de los parlamentos de los países que participan en los exámenes nacionales voluntarios de las Naciones Unidas, así como las encuestas periódicas realizadas por International Budget Partnership. (<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>).



Los participantes en reunión de nivel superior de la AGCED, celebrada en julio de 2019 ostentan en pose el ODG predilecto. ©Yumna Rathore/PNUD

II. El contexto actual de la cooperación para el desarrollo

La cooperación para el desarrollo es una extensión de lo que por mucho tiempo se ha denominado sencillamente como “ayuda,” es decir, el apoyo que los países desarrollados prestan a los países en desarrollo, de diversas maneras, financieras y no financieras, tanto de procedencia pública como privada. La ayuda tradicional tiene sus antecedentes que remontan por lo menos al período de la posguerra y cobró importancia cuando un gran grupo de países en desarrollo nació como resultado de la descolonización.

Con el tiempo, dado que las necesidades de desarrollo evolucionaron, la cooperación para el desarrollo llegó a ser más compleja, en parte a raíz de la mundialización y cuando surgieron las cuestiones relativas a la dependencia de la ayuda, y tanto los donantes como los beneficiarios pusieron en tela de juicio la capacidad real de la ayuda para obtener resultados de desarrollo duraderos y rentables. Surgió un nuevo concepto que situó a la ayuda en un contexto más lato de relaciones entre varios agentes gubernamentales, no gubernamentales y del sector privado que cooperan en asociación unos con otros. La expresión de países “donantes” y “beneficiarios” se reemplazó por un lenguaje de asociaciones y cooperación para el desarrollo. Al mismo tiempo, el enfoque relativamente estrecho de la ayuda en la eliminación de la pobreza se dilató y abarcó muchos otros asuntos, que hoy incluyen nuevos retos, como el cambio climático. Esta evolución también se refleja en la Agenda 2030.

II.1 La Agenda 2030 y la necesidad de mayores recursos para el desarrollo

En el meollo de la agenda para el desarrollo moderna –la Agenda 2030 en la que convino la comunidad internacional en 2015– se encuentran los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas, que abarcan tres dimensiones de desarrollo sostenible: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Esta agenda ambiciosa requiere que se generen nuevamente o se reasignen más capacidades y recursos financieros para mejorar los resultados en materia de desarrollo. Una característica

central de los ODS es el sólido enfoque en los medios de implementación: la movilización de recursos financieros, creación de capacidad, asociaciones de múltiples interesados, y la tecnología para apoyar el logro más rápido y eficaz de los objetivos de desarrollo.

Recuadro 1

¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)?

Los ODS son universales, son aplicables tanto a los países desarrollados como en desarrollo, y combinan cuestiones tradicionales de desarrollo sostenible con cuestiones emergentes, como la desigualdad y el cambio climático. La finalidad de los ODS es centrar y coordinar las políticas nacionales (e internacionales) con miras a una visión común para el desarrollo humano y aunque no son vinculantes jurídicamente, mediante la adopción de los ODS, los gobiernos y sus asociados contraen un compromiso de aplicar estos objetivos de la manera más óptima y de conformidad con objetivos definidos a nivel nacional.

Los ODS en sí subrayan los vínculos entre los objetivos, y ponen de relieve el hecho de que no se puede poner fin a la pobreza de manera aislada de otras cuestiones de desarrollo sostenible, y que todos los esfuerzos de desarrollo se deben reforzar mediante asociaciones sólidas e innovadoras.

- **Objetivo 1.** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- **Objetivo 2.** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- **Objetivo 3.** Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
- **Objetivo 4.** Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
- **Objetivo 5.** Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
- **Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
- **Objetivo 7.** Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna.
- **Objetivo 8.** Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos.
- **Objetivo 9.** Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible, y fomentar la innovación.
- **Objetivo 10.** Reducir la desigualdad en y entre los países.
- **Objetivo 11.** Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.
- **Objetivo 12.** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- **Objetivo 13.** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- **Objetivo 14.** Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos.
- **Objetivo 15.** Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad.
- **Objetivo 16.** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
- **Objetivo 17.** Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible



La Agenda 2030 surgió a raíz de más de tres años de consultas abiertas e inclusivas, en las que participaron los parlamentarios desde el inicio, puesto que se reconoció que su aceptación era crucial para la futura aplicación de los ODS. En la promulgación de legislación, la aprobación de presupuestos nacionales y la supervisión de la implementación de compromisos a nivel nacional e internacional, los parlamentos desempeñan un papel esencial para mantener la rendición de cuentas a nivel nacional sobre los esfuerzos nacionales de desarrollo. Esto se refrenda en el párrafo 45 de la Agenda 2030, en el que los parlamentos se identifican como esenciales para lograr los ODS y se los insta explícitamente

a que realicen exámenes periódicos e inclusivos de los progresos efectuados en la aplicación de los ODS.

La financiación de esta ambiciosa agenda supone un gran esfuerzo, con un déficit de financiación estimado en 2,5 billones de dólares de EE.UU. por año, solo en los países en desarrollo². Se necesita movilizar recursos financieros sustanciales procedentes de fuentes tanto nacionales como internacionales y la atención se ha volcado en la manera de lograr que ello ocurra. Es evidente que la ayuda sola no será suficiente para satisfacer esta enorme necesidad, y que se pueden generar nuevos recursos mediante el incremento de las economías de los países en desarrollo y la incorporación de asociados emergentes para aprovechar sus contribuciones a fin de concretar las prioridades de desarrollo de los ODS y nacionales.

En ese sentido, en la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la financiación para el desarrollo, aprobada en 2015, se intenta movilizar y alinear varios flujos y políticas de financiación con prioridades económicas, sociales y del medio ambiente. Se incluyen recomendaciones de políticas que se supone debería implementar cada país por su cuenta y en concertación con otros, acerca de un amplio abanico de cuestiones (inversiones directas exteriores, comercio, deuda, estabilidad financiera mundial, etc.).

“Reconocemos asimismo que los parlamentos nacionales desempeñarán un papel fundamental en el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos promulgando legislación, aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas”

Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. párr. 45.

Recuadro 2

Participación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿dónde aprender más?



La UIP y el PNUD son coautores de una herramienta de autoevaluación que los parlamentos pueden emplear para evaluar la propia disponibilidad para participar en los ODS. La herramienta puede ayudar a los parlamentarios a identificar estrategias adicionales, mecanismos y asociaciones, a fin de ayudarlos a que apoyen la implementación de los ODS más eficazmente. (Consúltense *Los parlamentos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una herramienta de autoevaluación* [aquí](#).)

II.2 La transición de la ayuda a “más allá de la ayuda” como enfoque de la cooperación para el desarrollo

Desde su inicio en el periodo de posguerra, la idea de la cooperación internacional ha evolucionado considerablemente: del concepto original de “ayuda” gubernamental a los países que afrontan necesidades básicas, como la nutrición, la educación, la salud y la infraestructura, a una red más compleja de interacciones en la que interactúan múltiples agentes y diferentes formas y modalidades de asistencia.

Si bien se suele entender comúnmente la Asistencia Oficial para el Desarrollo o AOD como “ayuda exterior”, la AOD es un elemento esencial de financiación para el desarrollo para los países necesitados, incluidos los países menos adelantados (PMA), los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) y los países en situación de conflicto y fragilidad; su función es relativamente menos importante en los países con mayor capacidad para la movilización de recursos a nivel nacional (por ejemplo, impuestos) y otras fuentes de inversión pública y privada.

Así pues, la cooperación para el desarrollo ha evolucionado a lo largo de los años: pasó de estar centrada en la AOD que los Gobiernos de los países desarrollados y las instituciones multilaterales proporcionaban a los países en desarrollo para apoyar los servicios públicos a la cooperación para el desarrollo que incluye las fuentes privadas de ayuda (fundaciones, ONG, flujos del sector privado) y los diferentes empleos de la ayuda para catalizar otras fuentes de financiación y asistencia para el desarrollo. Por ejemplo, la financiación combinada, que se define como el uso de los fondos públicos para reducir el riesgo o “apalancar” las inversiones privadas para el desarrollo, se presenta cada vez más como

² Véase: <https://worldinvestmentforum.unctad.org/financing-for-the-sdgs/>

una manera de aprovechar el poder del capital en cuestiones relativas al desarrollo en los países en desarrollo o en los mercados emergentes. Además, la movilización de recursos a nivel nacional (por ejemplo, los impuestos) se considera cada vez más pertinente en la cooperación para el desarrollo, a causa del creciente recurso de los asociados a la asistencia para fortalecer los sistemas de recaudación de impuestos en los países en desarrollo.

Además, el escenario del desarrollo se aleja cada vez más de una relación de “ayuda” lateral y se dirige a la “cooperación para el desarrollo” entre asociados, que es más cooperativa y menos jerárquica, y por ende, trasciende los conceptos tradicionales de “donante” y “beneficiario”. En la cooperación para el desarrollo también se reconoce que los asociados “no tradicionales” revisten una importancia creciente, incluidos los asociados del Sur, la sociedad civil, el sector privado y demás, y se admite que todos los interesados principales han de aportar contribuciones únicas e importantes a los esfuerzos destinados al desarrollo sostenible. Por lo demás, la cooperación para el desarrollo es transversal a varias modalidades, incluida la provisión de recursos financieros, creación de capacidad, desarrollo y transferencia de la tecnología, cambio de políticas y asociaciones de múltiples interesados. En esencia, la cooperación para el desarrollo entraña algún tipo de asistencia (financiera o no financiera) que los asociados para el desarrollo (públicos o privados) proporcionan a los países en desarrollo.

Definición de la cooperación para el desarrollo

Una definición operativa de la “cooperación para el desarrollo” que la distingue de otras intervenciones para aumentar los recursos para el desarrollo es que es una actividad:

- cuya finalidad es explícitamente prestar apoyo a las prioridades de desarrollo a nivel nacional o internacional;
- que no tiene principalmente un afán de lucro;
- que favorece a los países en desarrollo;
- que se basa en relaciones cooperativas que procuran mejorar la apropiación por un país en desarrollo del proceso de desarrollo.

Esta modernización, profundización y ampliación de la “cooperación para el desarrollo” y la prestación de ayuda ha sido un esfuerzo continuo, caracterizado por una serie de eventos notables y reflejado en ellos, incluidos los foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, celebrados en Roma, París, Accra y Busan en 2003, 2005, 2008 y 2011 respectivamente, así como dos reuniones de alto nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), sobre las que se versará con detención en la sección VI.

II.3 La necesidad esencial de lograr que la cooperación para el desarrollo sea más eficaz

El año 2020 señala el comienzo de un decenio decisivo para lograr la Agenda 2030. La eficacia de la cooperación para el desarrollo constituye un pilar importante para que este “decenio de acción” sea realidad. La cooperación eficaz para el desarrollo es crucial para estos esfuerzos, dado que contribuye a velar por que todos los asociados participantes en el desarrollo trabajen mejor conjuntamente para garantizar que su cooperación, financiación para el desarrollo y otros recursos surtan los máximos efectos para el logro de los ODS y los objetivos de desarrollo definidos a nivel nacional.

En la práctica, para la cooperación eficaz para el desarrollo se requiere que, bajo el liderazgo de los gobiernos de los países asociados, los donantes bilaterales y multilaterales, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, las fundaciones y otros interesados principales trabajen conjuntamente para garantizar que la financiación, la asistencia técnica y otros recursos surtan los máximos efectos en materia de desarrollo. La cooperación eficaz para el desarrollo también tiene como finalidad ayudar a que los países en desarrollo planifiquen mejor el propio desarrollo, mediante la determinación de las prioridades y la organización consecuente de los recursos.

Recuadro 3

Acuerdos históricos sobre la cooperación para el desarrollo



Los principios esenciales de la cooperación eficaz al desarrollo, en los que convino la comunidad internacional en Busan (véase el recuadro 3), constituyen una orientación para las acciones de todos los asociados tendentes a maximizar la eficacia de su cooperación. Entre los principios esenciales figuran:

- **apropiación de la agenda del desarrollo por los países en desarrollo:** los esfuerzos para el desarrollo, incluido el establecimiento de prioridades y enfoques de aplicación, han de ser liderados por los países en desarrollo y adaptarse a sus necesidades;
- **enfoque en los resultados:** la cooperación para el desarrollo debería surtir efectos tangibles en la erradicación de la pobreza, en la reducción de las desigualdades y en la promoción del desarrollo sostenible;
- **alianzas incluyentes para el desarrollo:** más allá de la relación tradicional donante-beneficiario, los agentes del desarrollo deben forjar alianzas de múltiples interesados sobre la base de la apertura, la confianza y el respeto mutuo y el aprendizaje;
- **transparencia y responsabilidad compartida:** los asociados para el desarrollo deben rendirse cuentas mutuamente sobre los compromisos y, al mismo tiempo, deben ser responsables frente a los beneficiarios, ciudadanos y partes interesadas. La transparencia de las acciones para el desarrollo es fundamental para mejorar la rendición de cuentas.

Recuadro 4

De la eficacia de la ayuda a la cooperación eficaz para el desarrollo

En 2011, más de tres mil delegados procedentes de 161 países, 56 organizaciones, así como representantes de organizaciones internacionales y de la sociedad civil, empresas y fundaciones convinieron, durante el Cuarto foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, celebrado en Busan, en la República de Corea, en aprovechar los progresos realizados en la mejora de la prestación de ayuda, como uno de los pilares del modo de financiar el desarrollo internacional. Busan también señaló el comienzo de una nueva concepción de la cooperación para el desarrollo que se centraba en la mayor ayuda y de *mejor calidad*. La finalidad era extender lo que se conocía como el “programa de París para aumentar la eficacia de la ayuda” a un programa más complejo para una “cooperación eficaz para el desarrollo”, en la que se emplearían todas las formas de cooperación –pública y privada, financiera y no financiera– no solo para apoyar a los programas de gobierno en los países en desarrollo, sino también para catalizar otros flujos de financiación al desarrollo, incluidos los procedentes del sector privado.

En la práctica, la cooperación eficaz para el desarrollo apoya a los países y sus asociados para:

- seguir más de cerca los resultados de todos los recursos de la cooperación para el desarrollo;
- garantizar que los asociados para el desarrollo alineen su asistencia con las prioridades y planes a nivel nacional;
- evitar la duplicación de esfuerzos, mediante una mejor coordinación;
- fomentar nuevas alianzas (intergubernamentales o de interesados múltiples) para aumentar los efectos en términos de desarrollo;
- aumentar el impacto del desarrollo;
- fortalecer la eficacia de la planificación, coordinación y ejecución del desarrollo, así como los mecanismos de rendición de cuentas para emplear eficazmente un diverso abanico de recursos;
- evaluar la eficacia de las políticas y programas de desarrollo de los asociados;
- promover la congruencia y la coherencia de las políticas relativas al desarrollo en los diversos departamentos y esferas de políticas del gobierno.

Los parlamentos y los parlamentarios desempeñan una función esencial en velar por que la cooperación para el desarrollo se preste eficientemente y se emplee para conseguir efectos máximos en materia de desarrollo sostenible, con la orientación de los principios de la cooperación eficaz al desarrollo. Desempeñan un papel esencial en la mejora de la capacidad del respectivo país para liderar y asumir plenamente la dirección de las políticas y programas de desarrollo a nivel nacional. Además, en el contexto de la diversidad en la cooperación para el desarrollo, el papel de supervisión que incumbe a los parlamentarios es decisivo para garantizar que el recurso a la cooperación para el desarrollo produzca un impacto duradero en términos de desarrollo sostenible para las personas y las sociedades.

A continuación, se presenta un esquema de las secciones siguientes.

- La manera en que la cooperación para el desarrollo funciona en la práctica (sección III).
- Las funciones que deberían desempeñar los parlamentos en la mejora de la eficacia de la cooperación para el desarrollo (sección IV).
- Comprensión de la cooperación para el desarrollo más allá de la AOD (sección V)
- La manera en que los parlamentos pueden transformar estos conocimiento en una cooperación para el desarrollo más eficaz (sección VI)
- Las oportunidades para fortalecer la función de los parlamentarios en la eficacia del desarrollo (sección VII).



III. La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) como pilar fundacional de la cooperación para el desarrollo

Personas desplazadas yemeníes reciben ayuda humanitaria donada por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en cooperación con el Consejo Danés para los Refugiados (CDR), en la provincia septentrional de Hajjah, el 30 de diciembre de 2019. © Essa Ahmed/AFP

La Asistencia Oficial para el Desarrollo o “AOD” sigue representando una fuente esencial de la cooperación para el desarrollo para muchos países en desarrollo. Incluso con un peso relativamente bajo en el panorama general financiero respecto del decenio pasado, la AOD proporciona un sólido indicador de los esfuerzos que despliegan los países donantes “tradicionales” para ayudar al desarrollo y es un componente importante de la financiación internacional para el desarrollo, particularmente para los países más pobres³. El papel de la AOD en apoyo de la agenda nacional de desarrollo sostenible también varía según el contexto del país, desde la contribución a una parte significativa de los gastos de los gobiernos, hasta su empleo como fuerza catalizadora para apalancar otros flujos de desarrollo y ayudar a que los recursos para el desarrollo se empleen de manera más “inteligente”.

³ La lista de países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) elegibles para recibir la AOD se actualiza cada tres años y se basa en los ingresos per cápita. La OCDE recaba los datos de la AOD, los verifica y los publica en <http://oe.cd/fds-data>.

Recuadro 5

¿Qué es la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)?

El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define a la AOD como ayuda gubernamental que promueve y beneficia específicamente el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. Para que se considere AOD, la financiación debe ser de índole “concesional”, otorgarse en forma de donaciones, en las que se proporcionan los recursos financieros a los países en desarrollo, sin intereses y sin disposiciones de reembolso, o préstamos, que hay que reembolsar con intereses (aunque a una tasa significativamente más baja que las fijadas por los bancos comerciales para los préstamos a los países en desarrollo). No se considera AOD la financiación que se estima principalmente ayuda militar o promoción de los intereses de seguridad de los donantes, o transacciones cuyo objetivo es principalmente comercial (por ejemplo, créditos a la exportación).

Nota: los datos más recientes sobre los principales beneficiarios de la ayuda y la distribución de ayuda por nivel de ingresos, región y sector puede consultarse en: www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm. También hay datos disponibles respecto de los países más dependientes de la ayuda, según los define el Banco Mundial (véase: <https://data.worldbank.org/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>).

Los países donantes son cotejados, más comúnmente, por el monto de Asistencia Oficial para el Desarrollo que han proporcionado, según un porcentaje del respectivo ingreso nacional bruto (INB). Sin embargo, tradicionalmente, solo unos pocos países de la CAD-OCDE (en total, 30) alcanzan su meta convenida colectivamente de emplear un 0,7 por ciento del INB en AOD (Dinamarca, Alemania, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Reino Unido, en 2017)⁴, y 18 están a menos de la mitad del camino hacia la meta. Los datos de la CAD también demuestran que cantidades considerables de ayuda se asignan a relativamente pocos países (los “preferidos en términos de ayuda”), a costa de otros (los “huérfanos en términos de ayuda”). Ello ocurre porque los donantes individuales deciden por su cuenta a qué programas de los países prestarán ayuda y en qué medida, basándose en su conjunto único de valores, objetivos y criterios, según los contextos específicos y relaciones históricas.

Terminología y tipos de AOD

- **Ayuda bilateral:** asistencia que presta un gobierno directamente al gobierno de otro país.
- **Ayuda multilateral:** asistencia que se presta a organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y sus organizaciones especializadas, el Banco Mundial, y otras, a menudo por donantes bilaterales, destinada para apoyar a los países en desarrollo.
- **Ayuda a los proyectos:** los fondos que se emplean para financiar un proyecto o programa específico, por ejemplo la construcción de una escuela o la financiación del sector de educación. La ayuda a los proyectos puede ser apoyar a un gobierno a que implemente políticas sectoriales y mejore la prestación de servicios, o puede asignarse a un proyecto independiente, por ejemplo para apoyar a la sociedad civil o el sector privado. La AOD relacionada con proyectos es menos preferible que el apoyo al presupuesto, porque los donantes tienden a conservar el control de la financiación y la gestión del proyecto, lo cual da lugar a la posibilidad de proyectos y procesos redundantes por donantes múltiples.
- **Apoyo al presupuesto:** la transferencia de fondos al presupuesto general de un país socio o vinculada a un sector específico como la salud o la educación, sin asignación, de modo que el país en desarrollo decide la manera en que emplea la asistencia recibida. El apoyo al presupuesto se considera tradicionalmente el medio preferido de prestación de ayuda, ya que tiende a fortalecer la apropiación por el país, fomentar la transparencia de la financiación pública, implica, por lo general menos gastos generales, y evita la posible duplicación que se registra en la ayuda a los proyectos.
- **Ayuda programable para los países:** la porción de ayuda que reciben de los donantes los programas a nivel de país o a nivel regional, en que los países asociados pueden participar de manera significativa. Este concepto se elaboró en 2007 y se suele considerar que de este modo se capta ayuda más cercana destinada a los países asociados que con la AOD⁵.
- **Ayuda vinculada:** asistencia que se presta con la condición de que se emplee para adquirir bienes o servicios procedentes de compañías o instituciones situadas en el país donante. Ello puede ser oficial, cuando el beneficiario está sujeto a la exigencia contractual de emplear los fondos de la ayuda solo en bienes y servicios procedentes del país donante, pero los vínculos pueden ser también informales, cuando, por ejemplo, cierta tradición comercial tradicional (como la existente entre un país y sus antiguas colonias) otorga a un país donante un trato preferencial. Por lo general, la ayuda vinculada se considera perjudicial para la eficacia de la AOD, dado que aumenta el costo de la asistencia.

4 Aunque es cierto que esos países alcanzan la meta, la asistencia se reduce en pocos casos por la medida en que su ayuda está condicionada. Asimismo, algunos países solo han podido alcanzar la meta a causa de un incremento de los costos relativos a los refugiados a nivel nacional, que se consideran en la AOD.

5 Para obtener más detalles sobre la Ayuda programable para los países, véanse: <https://data.oecd.org/oda/country-programmable-aid-cpa.htm> y <http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/45564447.pdf>

Además, a fin de representar mejor la gama completa del apoyo externo oficial disponible para el desarrollo sostenible, se elabora un nuevo marco estadístico, el denominado Apoyo oficial total para el desarrollo sostenible, para captar los recursos oficiales y las fuentes privadas de financiación que movilizan las intervenciones oficiales en apoyo del desarrollo sostenible (véase el recuadro 6).

Recuadro 6

Más allá de la AOD: Apoyo oficial total para el desarrollo sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés)

Si bien en la Agenda 2030 se pide la movilización de mayores recursos en apoyo del desarrollo sostenible, incluso del sector privado, actualmente no se dispone de un marco integral para captar el total del apoyo oficial, ya sea financiero o en especie, para el desarrollo sostenible en los países en desarrollo. A fin de afrontar este reto, TOSSD es un nuevo marco de medida estadística, elaborado por un equipo de tareas internacional de expertos.

El objetivo principal del marco TOSSD es obtener una mayor transparencia acerca de la gama completa de recursos que gozan de apoyo oficial y que se proporcionan en apoyo de la Agenda 2030, incluidos la financiación bilateral concesional y no concesional; la filantropía privada; flujos procedentes de fundaciones y ONG, y recursos de proveedores que cobran mayor importancia, como la Cooperación Sur-Sur, agentes del sector privado, instituciones de financiación del desarrollo, y otros. El marco TOSSD no se ha concebido para marginar la AOD, sino para complementarla mediante el aumento de la transparencia y el seguimiento de las nuevas tendencias que conforman el escenario de financiación del desarrollo⁶. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil han expresado preocupaciones relativas a que el marco TOSSD podría socavar a los beneficiarios de la ayuda y los compromisos, no mejorar la transparencia para los beneficiarios, o centrarse en los aportes y no en los resultados en materia de desarrollo.

A fin de garantizar que la nueva medida del apoyo oficial total para el desarrollo sostenible en proceso de elaboración no induzca al error respecto de la información o debilita el importante papel de la AOD, los parlamentarios deberían emprender con dinamismo debates acerca de la nueva medida de apoyo TOSSD.

Más allá de la *cantidad* de AOD, la comunidad internacional ha puesto similarmente de relieve la *calidad* de la ayuda y otros tipos de cooperación para el desarrollo. El Índice de Compromiso con el Desarrollo⁷ es una medida de esa índole que clasifica a los mayores donantes en cuanto a un conjunto más amplio de “políticas favorables al desarrollo”. Tiene en cuenta la calidad de la ayuda, además de la cantidad, y penaliza a los países por la ayuda vinculada. Además, los resultados⁸ de seguimiento bienales de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, sobre los que se versa en detalle en la sección VI, también proporcionan una sólida base para entender los progresos realizados en la aplicación de la eficacia de los compromisos, mediante la captación del cambio de comportamiento y el enfoque central en la *manera* en que los interesados principales se asocian a nivel de los países.

⁶ Para obtener más detalles y la más reciente información sobre TOSSD, véase: <http://oe.cd/tossd>.

⁷ Véase: <https://www.cgdev.org/cdi-methodology>.

⁸ Véase: <http://effectivecooperation.org/monitoring-country-progress/making-development-co-operation-more-effective/>.



Participantes en una manifestación del 13 de septiembre de 2019 para pedir más transparencia en la gestión pública del petróleo y el gas, en Dakar. © Seyllou/AFP

IV. Mejorar la eficacia de la AOD y la cooperación para el desarrollo

Al promulgar la legislación y supervisar los presupuestos, los parlamentos desempeñan un papel importante en garantizar que la AOD y otros recursos de desarrollo se asignen y se empleen de modo que se atiendan las prioridades de las personas y las sociedades. Sin embargo, el hecho de que la cooperación para el desarrollo se canalice cada vez más desde y hacia agentes ajenos al sector público y mediante un número creciente de modalidades e instrumentos plantea un reto a los parlamentarios en el ejercicio eficaz de este papel.

La proporción de la cooperación para el desarrollo registrada en el presupuesto, a fin de que pueda someterse a la supervisión parlamentaria disminuyó del 66 por ciento en 2016 al 61 por ciento en 2018⁹. Ello puede deberse a la menor cooperación que se desembolsa para el sector público en general, ya que los asociados para el desarrollo canalizan más ayuda directamente a los asociados en la ejecución. Además, la disponibilidad cada vez menor de información prospectiva sobre la cooperación para el desarrollo se refleja en los presupuestos de los países asociados. Esta tendencia pone en riesgo la capacidad de los países asociados para planificar y presupuestar eficazmente sus esfuerzos de desarrollo, y limita la rendición de cuentas acerca de los esfuerzos de desarrollo a nivel nacional realizados con la supervisión parlamentaria.

Para garantizar que la AOD y los recursos para el desarrollo surtan los mayores efectos en términos de desarrollo, la interacción parlamentaria reviste importancia en la elaboración de políticas, en su aplicación y en los procesos de seguimiento. Al mismo tiempo, los parlamentarios en especial en muchos países en desarrollo afrontan retos en el ejercicio de su función de supervisión, a causa de una variedad de obstáculos, entre ellos:

9 OCDE y PNUD, "Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz. Informe de avances 2019": <http://www.oecd.org/publications/making-development-co-operation-more-effective-26f2638f-en.htm>.

- los marcos jurídicos vigentes quizás no otorgan a los parlamentarios las facultades adecuadas para influir en el proceso de las políticas;
- los parlamentos pueden no disponer de la capacidad o los recursos pertinentes para desempeñar su función eficazmente, por ejemplo, si la Secretaría parlamentaria no tiene un presupuesto o personal independiente;
- los parlamentarios quedan excluidos de los debates relativos a la manera en que se debe gestionar o emplear la cooperación para el desarrollo;
- puede haber más incentivos para los miembros del parlamento para aportar al desarrollo de las comunidades específicas que representan.

Para desempeñar su función de supervisión de la cooperación para el desarrollo, los parlamentarios necesitan un sólido entendimiento de los procesos de planificación y elaboración del presupuesto relativos al desarrollo¹⁰, así como de los acuerdos de desarrollo a nivel nacional. Esto les permite analizar y asesorar acerca de las estrategias nacionales de desarrollo, las políticas de cooperación para el desarrollo, las leyes presupuestarias y las leyes y las normas y reglamentos sobre fuentes de financiación específicas. Los parlamentarios pueden realizar un esfuerzo concertado con otros asociados en el diálogo sobre políticas liderado por el gobierno y las estructuras de coordinación, así como fuera de tales estructuras, si aún no se ha autorizado la participación institucionalizada.

IV.1 Estrategias de desarrollo sostenible y procesos de planificación del desarrollo a nivel nacional como punto de entrada para la participación parlamentaria

La rendición de cuentas de la cooperación para el desarrollo ante las personas y las sociedades se fortalece cuando los parlamentos y los parlamentarios garantizan que las prioridades nacionales sustentan eficazmente todas las políticas y planes de desarrollo. Por ende, los países ponen cada vez más de relieve la importancia que reviste una estrategia nacional de desarrollo sostenible y la calidad del proceso de planificación del desarrollo. Desde 2011, la proporción de países asociados cuya estrategia vigente de desarrollo es de alta calidad casi se ha duplicado¹¹, y los ODS están inscritos cada vez más en estas estrategias de desarrollo.

No obstante, la función de supervisión que ejercen los parlamentos sobre tales estrategias adolece de retraso. La estrategia de desarrollo nacional se somete al parlamento para un voto en solo el 30 por ciento de los países asociados, según la encuesta de seguimiento efectuada en 2019 por la Alianza Global. Además, los parlamentos suelen carecer de independencia, conocimientos o recursos para participar y hablar en nombre de los grupos pobres y marginados en estos procesos de planificación del desarrollo. Al mismo tiempo, los asociados para el desarrollo pueden no proporcionar el apoyo adecuado para fortalecer las capacidades del parlamento a fin de participar eficazmente en los procesos de planificación del desarrollo.

Asimismo, los gobiernos de los países asociados ponen cada vez más atención en el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interministeriales, con miras a facilitar la planificación intersectorial basada en los ODS. La finalidad de tales mecanismos de coordinación es reunir las acciones intersectoriales y vigorizar la rendición de cuentas compartida entre los diferentes ministerios, organizaciones, instancias de gobierno e interesados principales no gubernamentales. Pero los parlamentos, con frecuencia, no participan plenamente en todas las etapas de la planificación nacional del desarrollo y las pertinentes estructuras de diálogo nacionales y sectoriales.

¹⁰ Para obtener más información sobre la función de los parlamentarios en la planificación y la presupuestación para el desarrollo, véase: GOPAC, PNUD y BIsD Parliament's Role in Implementing the Sustainable Development Goals: A Parliamentary Handbook (2017): https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/parliament-s-role-in-implementing-the-sustainable-development-go.html.

¹¹ OCDE y PNUD, "Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz. Informe de avances 2019": <http://www.oecd.org/publications/making-development-co-operation-more-effective-26f2638f-en.htm>.

Recuadro 7

Integración de la implementación de los ODS en Pakistán: para facilitar la integración y la coherencia para la aplicación de los ODS, el Gobierno ha instituido la Secretaría para los ODS en el Parlamento



¿Qué pueden hacer los parlamentos y los miembros de parlamento?

- Abogar por un aumento considerable de la cooperación para el desarrollo, a fin de fortalecer las capacidades del parlamento para participar en los procesos de planificación del desarrollo a nivel nacional, con la garantía de que los parlamentos dispongan convenientemente de los conocimientos, análisis y recursos para examinar esos procesos y expresarse en nombre de las personas y sociedades, particularmente los grupos pobres y marginados.
- Evaluar diligentemente la propia capacidad para participar en los procesos de planificación del desarrollo, en consulta con representantes de los gobiernos de los países asociados. Ello puede implicar explorar la institución de secretarías parlamentarias específicas para cuestiones relativas al desarrollo y/o la cooperación para el desarrollo. Se han de considerar cuestiones esenciales en esas autoevaluaciones: si se dispone de un entorno jurídico propicio que apoye la función de los parlamentos en el desarrollo y la cooperación para el desarrollo; si se dispone de recursos de financiación y humanos adecuados, como personal de investigación y de apoyo, para prestar apoyo a los parlamentarios a fin de que efectúen el análisis de datos de calidad y de políticas; y si los parlamentos dan suficiente cabida al examen y al debate de las estrategias y planes de desarrollo.
- Fomentar el aprendizaje de homólogos entre los parlamentarios, mediante grupos de estudio sobre temas pertinentes y/o colaborar con otros interesados principales en el desarrollo, a fin de aumentar la concienciación respecto de las cuestiones y familiarizarse con las opciones, alternativas y efectos posibles de las políticas y los programas.

¿Qué pueden hacer los gobiernos de los países y los asociados para el desarrollo?

- Lograr metódicamente la participación de los miembros del parlamento en cada etapa de los procesos de desarrollo a nivel nacional, incluidos el diálogo nacional y sectorial y los mecanismos de coordinación que aportan diversos interesados principales en la planificación del desarrollo. Esta continua exposición a la planificación del desarrollo puede contribuir a garantizar que los parlamentarios estén bien informados de las prioridades y planes de aplicación del desarrollo a nivel nacional y, por lo tanto, estén mejor preparados para requerir que los interesados principales rindan cuentas de sus compromisos y acciones.
- Explorar la recolección de información sobre la cooperación para el desarrollo y la asistencia técnica en apoyo de los parlamentos y emplear esa información para sustentar exámenes globales de la cooperación para el desarrollo.

IV.2 La política nacional de cooperación para el desarrollo como instrumento para fortalecer la rendición de cuentas de la AOD y la cooperación para el desarrollo

Un importante componente de las políticas nacionales para el desarrollo es la política nacional de cooperación para el desarrollo (algunas veces conocida como “política de ayuda”), particularmente en los países donde la cooperación para el desarrollo representa una proporción significativa de los recursos para el desarrollo o en los países donde se prevé que la cooperación para el desarrollo desempeñará un papel catalizador importante en apoyo de la agenda nacional de desarrollo sostenible.

Una política nacional de cooperación para el desarrollo constituye un documento en el que se establecen el marco general de lo que un país emplea en la cooperación para el desarrollo, dónde lo emplea y la manera de hacerlo, y los resultados que desea alcanzar. Se definen la visión, las prioridades, los compromisos y las actividades relativas a la cooperación internacional para el desarrollo. De ese modo, también contribuye a orientar las decisiones de los proveedores sobre las asignaciones de AOD, lo cual subraya la importancia que reviste la coordinación con otros ámbitos de financiación para el desarrollo.

Las políticas nacionales de cooperación para el desarrollo pueden ser documentos independientes o parte de una acción nacional/plan para el desarrollo. Las políticas correctamente estructuradas explican los principios y objetivos de la cooperación para el desarrollo, las diferentes funciones y responsabilidades que incumben a las diferentes partes implicadas, los procesos de toma de decisiones requeridos y la manera en que se sigue de cerca la implementación. Las políticas nacionales de cooperación para el desarrollo deben estar vinculadas con las estrategias y planes de desarrollo de los países (véase el recuadro 8).

Si bien la redacción de una política nacional de cooperación para el desarrollo ha de estar liderada por el gobierno, debe reunir a todos los interesados en el desarrollo para fortalecer la rendición de cuentas de la cooperación para el desarrollo, a fin de obtener resultados en apoyo de la agenda nacional de desarrollo sostenible. La voluntad política, el liderazgo de alto nivel y la participación de interesados múltiples son esenciales para garantizar que la política nacional de cooperación para el desarrollo se trace y se siga de cerca debidamente. Ello pone de relieve la importancia de que los parlamentos y parlamentarios profundicen su participación en el proceso de la política nacional de cooperación para el desarrollo.

Recuadro 8 Políticas nacionales de cooperación para el desarrollo

En el Informe de 2019 del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo se pusieron de relieve las siguientes lecciones esenciales extraídas de los países que aprueban políticas nacionales de cooperación para el desarrollo:

- la voluntad política y el liderazgo del más alto nivel son cruciales;
- se debe incluir a todos los interesados principales en la participación en el concepto, la implementación y el seguimiento de la política nacional de cooperación para el desarrollo y deben ser transparentes;
- se deben definir metas clara de desempeño;
- un sistema eficaz de seguimiento y evaluación incrementa la accesibilidad y transparencia de la información al público y facilita que los países realicen mejoras basándose en datos empíricos emergentes;
- las deficiencias en la capacidad han demostrado ser óbice para la implementación eficaz de los procesos de la política nacional de cooperación para el desarrollo.

Fuente: Naciones Unidas, Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la *Financiación para el Desarrollo, Financing for Sustainable Development Report 2019* (Nueva York: Naciones Unidas, 2019): <https://developmentfinance.un.org/fsdr2019>.

¿Qué pueden hacer los parlamentos?

- Abogar por una política nacional de cooperación para el desarrollo en los países que reciben cualquier índole de cooperación para el desarrollo, y sensibilizar acerca del propio papel de supervisión y aprobación de la política nacional de cooperación para el desarrollo, que es esencial para defender la función de supervisión de los parlamentos en la cooperación para el desarrollo.
- Solicitar que la elaboración de la política nacional de cooperación para el desarrollo constituya un proceso más significativo y participativo. En la práctica, esto significa que la participación debería ser un proceso que se planifica adecuadamente, se ajusta al momento oportuno y se comunica correctamente, y que reúne a diversos interesados principales, de manera que forja la confianza y el entendimiento común entre los participantes.
- Abogar por que el proceso de la política nacional de cooperación para el desarrollo se utilice como una oportunidad para incorporar a nivel nacional los principios y compromisos mundiales de cooperación para el desarrollo con metas de implementación específicas definidas claramente¹².

Recuadro 9

Participación parlamentaria en la política nacional de cooperación para el desarrollo (o “política de ayuda”)

En 2015, la Unión Interparlamentaria (UIP) elaboró una nota de orientación para los profesionales de la cooperación para el desarrollo, incluidos los parlamentarios, con la finalidad de que todos los interesados principales sean mejores sensibilizadores para la aprobación o la mejora de las políticas nacionales de ayuda y para dotarlos de las habilidades para participar mejor en el concepto, la implementación y el seguimiento.

En la nota, que se basa en un examen detallado de 25 políticas nacionales de ayuda se identifican las medidas para preparar una política nacional de cooperación para el desarrollo de manera participativa. Entre otras cosas, en la nota se subraya la importancia que reviste la participación de los parlamentarios en las estructuras de diálogo dirigidas por el gobierno para el concepto, la actualización y el examen de una política nacional de cooperación para el desarrollo. Esta participación no debería efectuarse a título personal, sino en nombre del comité parlamentario competente que requiere información de los trabajos que se realizan. El mismo comité solicita al gobierno un informe periódico de los avances en la implementación de la política nacional de cooperación para el desarrollo.

Fuente: UIP, National aid policies: *Key pillars of mutual accountability – A guidance note for stakeholders of development cooperation* (2015): <http://archive.ipu.org/pdf/publications/national-aid-en.pdf>.

IV.3 El presupuesto nacional como herramienta principal para mejorar la eficacia y la rendición de cuentas de la cooperación para el desarrollo

El presupuesto nacional que los parlamentos deben adoptar anualmente es el principal instrumento de financiación para que los países orienten los recursos a la implementación de las prioridades nacionales y avancen en el logro de los ODS. La finalidad de la participación del parlamento en el proceso presupuestario es considerar si este cumple con los compromisos de cooperación para el desarrollo, satisface las prioridades propias a nivel nacional, y garantiza resultados que valgan la inversión.

Aunque la rama ejecutiva es oficialmente responsable de la elaboración del presupuesto, los parlamentarios pueden abogar por las prioridades presupuestarias previamente al proceso de preparación del presupuesto y a veces durante este proceso. En algunos países, también pueden proponer enmiendas formales al presupuesto, cuando ha sido presentado al parlamento.

Es necesario que los parlamentarios participen en todas las etapas del ciclo presupuestario, a fin de garantizar que los ingresos públicos se asignen y empleen apropiadamente. Como

¹² Específicamente, esto puede incluir un conjunto de metas a nivel de país asociado a los compromisos de eficacia contraídos por los gobiernos y otros interesados principales en foros mundiales, como la Reunión de Alto Nivel de Nairobi de la Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, celebrada en 2016, la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Abeba en 2015, y el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, celebrado en Busan, en 2011.

mínimo, esto requiere: proporcionar recomendaciones para la formulación del presupuesto; efectuar un examen detenido de la propuesta presupuestaria del gobierno; y supervisar la ejecución presupuestaria mediante la auditoría de las cuentas del gobierno (ingresos y gastos).

El ciclo presupuestario en breve

Si bien el proceso puede parecer diferente según el contexto del país, por lo general, los parlamentos pueden desempeñar un papel en las principales fases del ciclo presupuestario:

- *Formulación del presupuesto*: los parlamentarios deberían procurar entablar el diálogo acerca del proceso presupuestario desde su inicio, lo cual significa que se ha de entender el proceso presupuestario específico y participar en el diálogo con el ejecutivo en una fase temprana. Si bien el gobierno trabaja en la formulación del presupuesto, los parlamentos deberían elaborar las propias recomendaciones (también a nivel sectorial) basándose en las propuestas recibidas de los expertos, el público y grupos interesados.
- *Consideración y aprobación del presupuesto*: los parlamentos deberían procurar velar por que la AOD y otros flujos de cooperación para el desarrollo se incluyan en los presupuestos nacionales, con objeto de disponer de un panorama completo de los recursos que se asignan según las prioridades. Además, los gobiernos de los países asociados pueden trabajar para garantizar que toda la cooperación para el desarrollo, incluida la cooperación que no emplea los procedimientos de ejecución del presupuesto y cuyo flujo no pasa por la tesorería nacional, se incluya en la documentación presupuestaria que se somete al control parlamentario.
- *Supervisión de la ejecución presupuestaria*: los parlamentos y sus comités permanentes siguen de cerca la ejecución presupuestaria, también, por ejemplo, mediante preguntas a los ministros y misiones de observación sobre el terreno. En la mayoría de los parlamentos, comités parlamentarios especializados proceden a la supervisión presupuestaria, que aunque desempeñan un papel crucial, no suelen contar con recursos suficientes. A fin de participar eficazmente en todas las fases del ciclo presupuestario, un parlamento necesita el apoyo de una oficina independiente de presupuesto parlamentario o, al menos, una unidad de presupuesto dentro de la secretaría parlamentaria. Esa oficina puede proporcionar una evaluación de expertos más crítica de las diferentes modalidades de la cooperación para el desarrollo.
- *Auditoría del presupuesto*: el parlamento, conjuntamente con una institución superior de auditoría, audita los ingresos y gastos gubernamentales del año anterior, identifica los puntos débiles y recomienda cambios. Al realizar tales ejercicios, los parlamentos consideran, por lo general, la rentabilidad, es decir, el empleo óptimo de recursos para lograr los resultados previstos. Esto se puede evaluar mediante criterios como la *economía* (minimización del costo de los recursos empleados), la *eficiencia* (la relación entre los productos y los recursos empleados para producirlos), la *eficacia* (la relación entre los resultados previstos y los reales), y la *equidad* (si los resultados benefician a todas las personas, incluidas las más vulnerables y marginadas).

Como se menciona más arriba, la proporción de la cooperación para el desarrollo que se somete al control parlamentario ha disminuido desde 2016. Esto requiere atención específica para garantizar que toda la cooperación para el desarrollo que se canaliza hacia el sector público se registre en los presupuestos nacionales. Con esa finalidad, los parlamentos de los países donantes deberían comprometerse a emprender las acciones necesarias para abordar las razones de la disminución de esta proporción de la cooperación para el desarrollo y procurar que aumente la cantidad de AOD en los presupuestos que se someten al control parlamentario.

Además, los gobiernos y los parlamentos pueden contribuir a aumentar la proporción de cooperación para el desarrollo inscrita “en el plan” y “en el presupuesto,” mediante la mejora de la calidad de su gestión de la ayuda y de los respectivos sistemas de gestión de la financiación. Cuanto mejor funcionen los sistemas de gestión de un país, mayor presión se puede ejercer en los asociados para que canalicen su cooperación mediante esos sistemas.

IV.4 Invertir en el seguimiento de la implementación y los efectos de las estrategias de desarrollo

Incumbe a los parlamentos la responsabilidad de exigir la rendición de cuentas al gobierno acerca de la manera en que emplea los fondos públicos y qué resultados alcanza. Por consiguiente, se suele conferir a los parlamentos sólidas facultades para investigar, interrogar y supervisar. El alcance y la eficacia de estas facultades pueden variar enormemente.

No obstante, todos los parlamentarios deberían poder incoar investigaciones parlamentarias, plantear preguntas por escrito y oralmente a ministros, solicitar información y documentos al gobierno y celebrar audiencias públicas en relación con las políticas, programas de desarrollo, y cooperación para el desarrollo.

Los parlamentos pueden ayudar a centrarse más especialmente en el seguimiento de los efectos que surten la ayuda y otros recursos de desarrollo, solicitando informes sobre la financiación más completos y mejor información sobre la financiación, tanto de parte del gobierno como de los asociados para el desarrollo, o mediante la solicitud de acceso a informes periódicos y oportunos sobre los progresos realizados en la implementación de planes y presupuestos, vinculados con los resultados. El seguimiento de los efectos de la ayuda y otros recursos entraña el examen de una gran cantidad de factores, incluidos la política, los gastos reales con respecto a las asignaciones originales y la rentabilidad. Por ejemplo, en el sector de la educación, esto podría significar estudiar los niveles de matrículas y asistencia respecto de inversiones en las escuelas. En tal caso, si bien el Ministerio de Educación puede ser el principal responsable de producir los informes de seguimiento pertinentes, incluidas las estadísticas que demuestran los efectos, los parlamentarios pueden solicitar a los ministros gubernamentales que presenten tales informes de seguimiento en la legislatura, a fin de que puedan estar disponibles públicamente para el examen y el debate.

Al mismo tiempo, aunque muchos gobiernos de los países presentan informes periódicamente acerca de la implementación de las estrategias nacionales de desarrollo, la mayoría carece de la capacidad nacional estadística para seguir de cerca integralmente la implementación. La mayoría de los gobiernos de los países asociados que tienen una estrategia nacional de desarrollo (un 89 por ciento) informan acerca de los avances; de estos, la mayoría (un 85 por ciento) informa con regularidad acerca de los avances realizados, por ejemplo, al menos cada dos años. Sin embargo, la presentación de informes sobre los avances se basa, con frecuencia, en información incompleta: solo el 35 por ciento de los gobiernos de los países asociados declararon que se brindan datos gubernamentales oportunos, periódicos y exactos para todos o la mayoría de los indicadores en su marco de resultados¹³. Esto indica una notable desconexión entre la planificación y la implementación de estrategias que puede subsanarse, por lo menos en parte, mediante mayores inversiones en las capacidades nacionales estadísticas.

¿Qué pueden hacer los parlamentos y los parlamentarios?

- Velar por que se disponga de una obligación jurídica para que el Ejecutivo presente informes anualmente al parlamento acerca de las cuestiones de desarrollo, como ocurre ya en muchos países en desarrollo. De manera ideal, estos informes anuales deberían programarse de modo que puedan incorporarse en los debates parlamentarios del presupuesto del año siguiente, para garantizar que el seguimiento parlamentario tenga incidencia en el presupuesto por lo que atañe al gasto gubernamental y que las decisiones relativas a la política y los gastos se armonicen mejor.
- Colaborar con las instituciones de supervisión, como una institución superior de auditoría, una institución nacional de derechos humanos, una comisión nacional anticorrupción, un comisionado del medio ambiente, una oficina de defensoría, un consejo de asesoramiento sobre la condición jurídica de las mujeres, entre otras, a fin de fortalecer su función de supervisión y llegar a participar en el diálogo y los procesos relativos específicamente a la ayuda y en la búsqueda de maneras de garantizar que la ayuda se emplee de modo que se satisfagan las necesidades reales de su electorado¹⁴.
- Trabajar con los organismos nacionales de estadística para verificar que se recaben los datos necesarios, se procesen y se pongan a disposición del público para que se puedan seguir de cerca los compromisos de cooperación y progresos realizados.
- Solicitar diligentemente informes sobre los progresos realizados por parte del Ejecutivo en programas y proyectos financiados por los asociados para el desarrollo. También se necesita que los parlamentos velen por tener acceso sistemáticamente a los informes sobre los progresos realizados, los exámenes y otras evaluaciones elaboradas por los respectivos gobiernos y donantes para poder analizarlos.

13 OCDE y PNUD, "Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz. Informe de avances 2019": <http://www.oecd.org/publications/making-development-co-operation-more-effective-26f2638f-en.htm>.

14 Para obtener ejemplos, véase: UIP y Mejora de capacidades para la eficacia del desarrollo, Making Aid Work: Towards Better Development Results – Practical guidance for parliamentarians on the role of parliaments in development effectiveness (2010): <http://archive.ipu.org/splz-e/busan11/guidance.pdf>, 23-24.

IV.5 Fortalecer la rendición mutua de cuentas entre los asociados para obtener resultados de desarrollo

Habida cuenta de la Agenda 2030 y sus ODS que requieren la acción de todos los asociados, incumbe a todas las partes la responsabilidad de garantizar el empleo eficaz de los recursos para el desarrollo, a fin de maximizar los resultados en materia de desarrollo. Los mecanismos para convenir acerca de los progresos y seguirlos de cerca por lo que atañe a estas responsabilidades sobre una base bidireccional reviste importancia en el contexto de la Agenda 2030 y es necesario arraigarla en la rendición de cuentas pública¹⁵, y también en este caso los parlamentos y los parlamentarios desempeñan una función esencial.

Recuadro 10

Elementos centrales y cuatro elementos facilitadores para la rendición mutua de cuentas a nivel nacional

En un examen efectuado por el Instituto de Desarrollo de Ultramar se identificaron los siguientes tres elementos centrales para que la rendición mutua de cuentas sea eficaz en la práctica:

- generar una agenda compartida (por ejemplo, mediante estrategias de asistencia conjunta, declaraciones de asociación, armonización y alineación de los planes de acción, y políticas de cooperación para el desarrollo en las que se define “la manera” en que se presta la ayuda, así como estrategias nacionales de desarrollo y estrategias sectoriales, en las que se define “qué” tipo de ayuda se empleará);
- seguir de cerca y examinar los compromisos mutuos (por ejemplo, mediante marcos de evaluación del desempeño de donantes, marcos de resultados, sistemas de gestión de la información, así como datos empíricos independientes procedentes de la sociedad civil y de grupos de seguimiento independientes);
- dar cabida al diálogo y la negociación (por ejemplo, mediante foros de asociados para el desarrollo, grupos mixtos de trabajo y consultivos, integrados por donantes y ejecutivos de los gobiernos asociados, parlamentarios y asociados de la sociedad civil).

Fuente: Liesbet Steer y Cecilie Wathne, *Mutual Accountability at country level: Emerging good practice* (Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2009); https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/43026B_96326C4945492575CA001DD72B-Full_Report.pdf.

Además, el Foro de las Naciones Unidas sobre cooperación para el desarrollo define los siguientes elementos facilitadores de la rendición mutua de cuentas y la transparencia.

Política nacional de cooperación para el desarrollo	Marco de resultados de los países	Foro nacional sobre cooperación para el desarrollo	Sistema de información sobre la cooperación para el desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> - Visión - Prioridades - Metas 	<ul style="list-style-type: none"> - Metas de seguimiento - Efectos a largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> - Diálogo de interesados múltiples - Examen de los progresos respecto de las metas 	<ul style="list-style-type: none"> - Datos exactos, integrales y oportunos

Fuente: DAES, Naciones Unidas, *National mutual accountability and transparency in development cooperation: Study on the findings of the Fifth DCF Survey* (2018); https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/DCF/JUNDESA_2018%20DCF%20Study%20on%20mutual%20accountability.pdf.

Los parlamentarios no solo pueden apoyar la rendición de cuentas del Ejecutivo en el respectivo país para garantizar que la cooperación para el desarrollo se gestione y extienda eficazmente, también desempeñan una función esencial en la garantía de la “rendición mutua de cuentas”; en la que los asociados se obligan a rendirse cuentas sobre los resultados de su colaboración y el empleo de los recursos de la cooperación para el desarrollo. La rendición mutua de cuentas es uno de los principios fundamentales de la cooperación eficaz para el desarrollo y reviste una importancia crucial para garantizar que las políticas y programas de cooperación para el desarrollo produzcan resultados más eficaces.

La rendición mutua de cuentas es un proceso por el que dos (o múltiples) asociados convienen en considerarse responsables por los compromisos que han contraído voluntaria y mutuamente a fin de fomentar el cambio de comportamiento necesario para cumplir sus

¹⁵ GOPAC, PNUD y BlSD, *Parliament's Role in Implementing the Sustainable Development Goals: A Parliamentary Handbook* (2017); https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/parliament-s-role-in-implementing-the-sustainable-development-go.html

compromisos. En principio, la rendición mutua de cuentas estriba en la confianza en torno a agendas compartidas y no en sanciones severas por no cumplir y se sustenta en los datos empíricos recabados y compartidos entre todos los asociados, lo cual puede realizarse mediante mecanismos oficiales para seguir de cerca los progresos.

Sin embargo, la participación parlamentaria en tales mecanismos ha sido limitado tradicionalmente. Por ejemplo, si bien un 43 por ciento de los marcos de políticas sobre la cooperación para el desarrollo a nivel de países reconoce los diferentes papeles que desempeñan los parlamentarios, los parlamentos y los parlamentarios no siempre participan en evaluaciones mutuas¹⁶.

Los mecanismos de rendición mutua de cuentas también evolucionan junto con el escenario de la cooperación para el desarrollo y las estructuras de coordinación en evolución en diferentes países. No obstante, muchos asociados para el desarrollo han indicado que las evaluaciones de la rendición mutua de cuentas sustentan las maneras de trabajar en el país para mejorar la apropiación, el carácter inclusivo y el enfoque en los resultados para aumentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas. Esto pone de relieve la continua importancia que revisten los mecanismos de rendición de cuentas en el fortalecimiento de la eficacia de la cooperación para el desarrollo (véase, el recuadro 11 a continuación sobre los diversos tipos de mecanismos de rendición mutua de cuentas).

Recuadro 11

Tipos indicativos de mecanismos de rendición mutua de cuentas

- Un **Plan de acción del país**, en el que se detallan, por lo general, los objetivos y los mecanismos que un donante planifica emplear para su cooperación para el desarrollo con un país beneficiario específico.
- Un **Marco de evaluación del desempeño** es un documento en el que se proporciona la base para el seguimiento conjunto y gestión del apoyo presupuestario por los donantes y los países asociados, según un conjunto de principios antes sentados; se suele incluir una matriz de indicadores convenidos mutuamente.
- Las **estrategias de asistencia conjunta** son marcos nacionales a mediano plazo para la gestión de la cooperación para el desarrollo entre gobiernos y asociados para el desarrollo, con la finalidad de coordinar mejor y armonizar la obtención y el empleo de la cooperación para el desarrollo.
- Los **foros de asociados para el desarrollo** son espacios institucionalizados para que los gobiernos y sus asociados para el desarrollo debatan acerca de los progresos y prioridades y se suelen celebrar en forma trimestral o anual.

¿Qué pueden hacer los parlamentos para fortalecer la rendición mutua de cuentas?

- Abogar por la elaboración de un marco de políticas en el que se explique una visión y las prioridades de la gestión de la cooperación para el desarrollo. Idealmente, en tal marco de política se deberían exponer los compromisos claramente definidos de ambas partes, fijar las normas de participación, y definir la manera en que se seguirán periódicamente los progresos, mediante mecanismos como los foros de asociados para el desarrollo o grupos consultivos de múltiples interesados (véase la sección IV.2 para obtener más información sobre los marcos de políticas de la cooperación para el desarrollo).
- Velar por que las funciones, las responsabilidades y las metas queden establecidas para todos los asociados reconocidos en el marco de políticas, incluidos la sociedad civil, el sector privado, los asociados del Sur, fundaciones, círculos académicos, etc.
- Interactuar con diferentes tipos de **mecanismos internacionales de rendición mutua de cuentas**¹⁷, en los que se ponen de relieve los progresos realizados entre los asociados para aumentar la eficacia de la cooperación para el desarrollo, incluidos los siguientes:

16 OCDE y PNUD, "Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz. Informe de avances 2019": <http://www.oecd.org/publications/making-development-co-operation-more-effective-26f2638f-en.htm>.

17 James Droop, Paul Isenman y Baki Mlalazi, "Paris Declaration on aid effectiveness: Study of existing mechanisms to promote mutual accountability (MA) between donors and partner countries at the international level – Final report" (Oxford Policy Management, 2008): <http://www.oecd.org/development/effectiveness/43163465.pdf>.

- “Spotlights” (proyectores) son mecanismos no oficiales por los que se intenta proporcionar información independiente y directa y poner de relieve cuestiones como el desempeño de los donantes y los asociados. Entre los ejemplos de tales mecanismos figuran el Índice de compromiso con el desarrollo del Centre for Global Development.
- “Mirrors” (espejos) son mecanismos que se suelen emplear en los exámenes efectuados entre homólogos, en los que los asociados colocan recíprocamente un “espejo” hacia el otro. Entre los ejemplos figuran el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares (por los países asociados) o el proceso bilateral de examen entre pares del OCDE-CAD y el informe anual de la Unión Europea sobre la financiación al desarrollo (de asociados para el desarrollo).
- “Two-way mirrors” son mecanismos que permiten que los donantes y los asociados cotejen el desempeño de cada uno en el contexto de acuerdos “mutuos”, como el acuerdo de la Alianza de Busan. Entre los ejemplos de este proceso figura el proceso de seguimiento bienal de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (del que se versa en detalle en la sección VI).

IV.6 Mejorar la transparencia como modo de arraigar las alianzas que se rinden cuentas mutuamente en la rendición pública de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas están interconectadas y son elementos integrales que contribuyen a garantizar que los esfuerzos de desarrollo se realicen de manera eficiente y eficaz, y que, por lo tanto, maximicen los resultados para las personas y los países. El acceso a información de alta calidad y oportuna acerca de la cooperación para el desarrollo ayuda no solo a que los parlamentarios y parlamentarios desempeñen su función supervisora, sino también a que representen las voces de sus electorados al exigir una mejora de los efectos de la cooperación para el desarrollo.

Recuadro 12

La función de los parlamentos en la implementación de los ODS – Manual parlamentario



Publicado por GOPAC, PNUD, y el Banco Islámico de Desarrollo, este manual proporciona información adicional para los parlamentarios acerca de los ODS, da a conocer ejemplos de prácticas parlamentarias eficaces sobre la manera en que los parlamentos desempeñan su papel respectivo en la implementación de los ODS, y les ofrece una herramienta que pueden utilizar para evaluar y mejorar su actual capacidad para intervenir en el logro de los ODS. Disponible en: <https://bit.ly/2OnOhuL>

Los asociados para el desarrollo se han comprometido a mejorar la disponibilidad y la accesibilidad pública de la información sobre la cooperación para el desarrollo y otros recursos para el desarrollo y, si bien un gran número de asociados para el desarrollo realizan avances, otros quedan rezagados. La información sobre la cooperación para el desarrollo es más integral que antes, pero a muchos les cuesta proporcionar informes oportunamente así como información prospectiva. Por ejemplo, la visibilidad de la cooperación para el desarrollo de los asociados para el desarrollo es más reducida que la registrada en 2016¹⁸. Además, aunque muchos gobiernos de países asociados disponen de un sistema en marcha de gestión de la información, en el que los asociados para el desarrollo deberían brindar datos relativos a la respectiva cooperación para el desarrollo, la oportunidad y la calidad de los datos que presentan no deja de suponer un reto.

¹⁸ OCDE y PNUD, “Making development co-operation more effective: Headlines of Parts I and II of the Global Partnership 2019 Progress Report” (2019): https://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2019/07/GPEDC_2019-Report_Glossy_EN_web-1.pdf.

Recuadro 13

Complementar los datos de la cooperación para el desarrollo que se presentan a nivel nacional con los datos públicos disponibles relativos a la cooperación para el desarrollo

La Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI)

La IATI es una iniciativa voluntaria de múltiples interesados que procura mejorar la transparencia de los flujos de los recursos para el desarrollo y para fines humanitarios. La norma IATI, formato y marco para publicar datos relativos a la cooperación para el desarrollo, está disponible para su uso por todos los interesados principales en el desarrollo. Los datos presentados a la IATI pueden contribuir a que los países asociados identifiquen y sigan de cerca los flujos de los recursos al respectivo país y ayudar a que la sociedad civil exija la rendición de cuentas a los asociados para el desarrollo sobre el empleo de estos recursos. La IATI contiene datos procedentes de más de 1000 editores y se puede acceder a los datos en el d-Portal (<https://d-portal.org>) o, en el caso de usuarios técnicos más avanzados, en Datastore Query Builder (<http://reference.iatistandard.org/203/guidance/datastore/>).

¿Qué pueden hacer los parlamentarios?

- Abogar por una mayor transparencia y pedir que los asociados para el desarrollo den a conocer información oportuna sobre los flujos de la cooperación para el desarrollo. Se debería fomentar que los asociados para el desarrollo cumplan su compromiso de proporcionar datos oportunamente, incluida la información prospectiva, mediante mecanismos a nivel de país establecidos por el gobierno (por ejemplo, sistemas de gestión de la información sobre la ayuda). Ello facilitaría que el gobierno consolide los datos sobre los flujos externos para presentarlos para su evaluación por parte del parlamento, por ejemplo, como un informe anual sobre la cooperación para el desarrollo.
- Alentar a los asociados para el desarrollo a que consideren la posibilidad de emplear los datos presentados por la sede a la IATI para aliviar la carga de los informes a nivel de país.
- Alentar a las entidades del gobierno que administran los datos relativos a la cooperación para el desarrollo a explorar si se pueden subsanar las deficiencias registradas en los datos con datos procedentes de la IATI. Los datos complementados de esa manera, incluidos los datos presentados por asociados para el desarrollo residentes, brindarían a los parlamentos un panorama más completo de los flujos externos de recursos para el desarrollo.



La alianza público-privada de vivienda del complejo Julio Prestos, São Paulo, Brasil.
© Suamy Beydoun/AGIF via AFP

V. Entender la cooperación para el desarrollo más allá de la AOD: movilización de recursos internos y alianzas con el sector privado

Como se indicó más arriba, la cooperación para el desarrollo ha evolucionado a lo largo de los años y se ha puesto cada vez más de relieve su capacidad para aprovechar otras fuentes de financiación y asistencia para el desarrollo. En esta sección se examinan varias de las maneras más importantes en que se emplea la cooperación para el desarrollo como catalizador de otras fuentes de financiación del desarrollo, con objeto de alcanzar las prioridades nacionales y el logro de los ODS, y en este contexto, la función de los parlamentos en este proceso.

V.1 Movilización de recursos internos: prioridad para la financiación del desarrollo

En los ODS se identifica el fortalecimiento de la movilización de recursos internos como una clara prioridad y se subraya que la concepción del sistema impositivo de un país desempeña un papel crucial en su desarrollo económico y social. Para la mayoría de los países en desarrollo, los recursos públicos internos representan la proporción más grande de ingresos para apoyar los gastos internos en el desarrollo. Se necesitan ingresos fiscales suficientes para financiar el gasto público en la atención de salud, la educación y la infraestructura; todos estos son requisitos para el desarrollo sostenido.

¿Qué es la movilización de los recursos internos?

La movilización de los recursos internos se refiere normalmente a la movilización del conjunto de recursos financieros disponibles para un gobierno a fin de financiar sus operaciones, incluidos los impuestos directos e indirectos, empréstitos de mercados de capital locales, regalías sobre industrias extractivas, y otros ingresos (por ejemplo, aranceles comerciales).

Ampliación y fortalecimiento de los sistemas impositivos

Durante los últimos años, los países en desarrollo han logrado incrementar su capacidad para recaudar impuestos tanto en términos absolutos –gracias a las tasas más altas de crecimiento económico– como en términos relativos, como porcentaje del total de los ingresos imponibles. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo la relación impuestos-PIB (medida común que se emplea para determinar la fortaleza o las deficiencias del sistema impositivo de un país) queda estancada en un rango aproximado de entre el 10 por ciento y el 15 por ciento, considerablemente menor que la media del 34,2 por ciento correspondiente a los países de la OCDE¹⁹.

Esto se debe principalmente al hecho de que en muchos países en desarrollo, el sector informal ocupa la mayor proporción de la economía y muchas empresas operan sin título o licencia, o sencillamente no cumplen con las obligaciones tributarias. Los impuestos sobre bienes inmuebles, la base del sistema impositivo a nivel municipal en muchos países industrializados, también tropiezan con dificultades de implementación, a causa de la falta de títulos oficiales de propiedad. Además, la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo para recaudar impuestos es deficiente.

Aparte de eso, no solo importa sencillamente la relación impuestos-PIB; la calidad del sistema de ingresos también es esencial para obtener resultados equitativos y eficientes. Por ejemplo, las entidades encargadas de recaudar ingresos, con frecuencia, disponen de medios técnicos y financieros limitados, operan en contextos frágiles de gobernanza, y podrían ser objeto de corrupción a causa de un débil control. Ello resulta en listas obsoletas de contribuyentes y carencia de mecanismos de aplicación, lo cual refuerza la percepción pública de que los impuestos podrían no aplicarse correctamente.

Lucha contra los flujos financieros ilícitos

¿Qué son los flujos financieros ilícitos?

Si bien no se ha adoptado universalmente una definición de los flujos financieros ilícitos, se recurre generalmente a la definición del Banco Mundial: dinero que ha sido ganado, transferido o utilizado de manera ilícita y que cruza fronteras. Esto ocurre principalmente de los tres modos siguientes: i) los actos mismos son ilícitos (por ejemplo, corrupción, evasión de impuestos); ii) los fondos son el resultado de actos ilícitos (por ejemplo, contrabando y tráfico de minerales, fauna y flora silvestres, drogas, y trata de personas); y iii) los fondos se emplean con fines ilícitos (por ejemplo, financiación de la delincuencia organizada).

Una preocupación especial relativa a la movilización de recursos internos y el cumplimiento de las obligaciones tributarias consiste en toda la cuestión de los flujos financieros ilícitos. Específicamente, la lucha contra los flujos financieros ilícitos exige centrarse en los acuerdos tributarios transfronterizos que facilitan la evasión por parte de las empresas y los individuos. Según Global Financial Integrity, se pierde anualmente aproximadamente 1,1 billón de dólares de EE.UU. en ingresos públicos a causa de la corrupción y las transferencias ilícitas²⁰. Algunas operaciones pueden caracterizarse sencillamente como casos de evasión de impuestos, mientras que otras, más sutiles, constituyen elusión de impuestos, dado que, si bien son técnicamente legales, deben prevenirse al subsanar vacíos legales y otras deficiencias del régimen fiscal.

19 Véase: OECD sobre los ingresos tributarios, disponible en: <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>.

20 Dev Kar y Joseph Spanjers, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004–2013* (Global Financial Integrity, 2015), www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final-1.pdf.

La mayoría de los flujos ilícitos proceden de transacciones transfronterizas entre compañías cuyos propietarios son el mismo conglomerado empresarial, en las que el valor real de los bienes y servicios que se venden a la empresa vinculada se subestima en una jurisdicción que se rige por altas tasas tributarias, de manera que termina como una imposición en una jurisdicción de tasas tributarias bajas. Los flujos financieros ilícitos constituyen un asunto central que ha de considerarse en el contexto de la cooperación para el desarrollo, dado que reducen los recursos internos y los ingresos tributarios al desviar el dinero que podría haberse empleado para financiar las prioridades públicas y los programas de reducción de la pobreza.

La cooperación para el desarrollo en la movilización de recursos internos

La movilización de recursos internos no es un concepto nuevo y ha sido parte de la financiación más amplia de la agenda para el desarrollo. Sin embargo, se considera cada vez más pertinente respecto de la cooperación para el desarrollo, pues los asociados recurren crecientemente a la asistencia para fortalecer los sistemas de recaudación de impuestos en los países en desarrollo y/o para tomar medidas contra los flujos financieros ilícitos. Mediante el empleo de la cooperación para el desarrollo, los asociados para el desarrollo potencian su apoyo a los países para mejorar la respectiva recaudación de impuestos mediante la creación de capacidad para la administración tributaria; el apoyo a campañas de educación de los contribuyentes; el asesoramiento acerca de la reforma del código fiscal; el fortalecimiento de la capacidad para la auditoría fiscal, etc.²¹.

Cada vez más, se registran iniciativas internacionales que se constituyen para abordar estas cuestiones. Entre las dos iniciativas de movilización interna de recursos más importantes figuran la Iniciativa Fiscal de Addis y la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) (para obtener más información, véanse los recuadros 14 y 15). Además, el marco inclusivo de OCDE/G20 sobre la Erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS) es una de las iniciativas para luchar contra los flujos financieros ilícitos²².

Recuadro 14

La Iniciativa fiscal de Addis

La Iniciativa fiscal de Addis es una alianza de interesados múltiples de asociados para el desarrollo y países asociados cuya finalidad es catalizar aumentos considerables en los ingresos nacionales y mejorar la transparencia, la equidad y la eficacia de los sistemas tributarios en los países asociados. La finalidad es duplicar la cantidad de AOD orientada hacia la movilización de recursos internos de aproximadamente el 1 por ciento de la AOD mundial al 2 por ciento. La Iniciativa fiscal de Addis se puso en marcha en 2015, en la Tercera Conferencia Internacional sobre la financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Abeba, y ha congregado a más de 40 países y organizaciones como signatarios u organizaciones de apoyo.

Aunándose a la Iniciativa fiscal de Addis, los países signatarios adhieren a la Declaración de la Iniciativa fiscal de Addis y sus tres compromisos:

1. Los asociados para el desarrollo de la Iniciativa fiscal de Addis se comprometen a duplicar colectivamente para el año 2020 la cooperación técnica en el ámbito de la movilización de los recursos internos.
2. Los países asociados de la Iniciativa fiscal de Addis se comprometen a agilizar la movilización de recursos internos, a fin de estimular el desarrollo, en consonancia con los principios esenciales de la Iniciativa fiscal de Addis.
3. Todos los países miembros de la Iniciativa fiscal de Addis se comprometen a promover y garantizar la coherencia de las políticas para el desarrollo, mediante la garantía de que las políticas nacionales reflejen el objetivo de apoyar las mejoras en la movilización de recursos internos en los países asociados.

Más información sobre la Iniciativa fiscal de Addis disponible en: <https://www.addistaxinitiative.net/>.

21 Para obtener más detalles sobre la manera en que la cooperación para el desarrollo puede sustentar las reformas tributarias, véase: ITC y OCDE/OECD, "Examples of Successful DRM Reforms and the Role of International Co-operation" (Documento de debate, 2015): <https://www.oecd.org/ctp/tax-global/examples-of-successful-drm-reforms-and-the-role-of-international-co-operation.pdf>.

22 Véase también: UIP, *National aid policies: Key pillars of mutual accountability – A guidance note for stakeholders of development cooperation* (2015): <http://archive.ipu.org/pdf/publications/national-aid-en.pdf>.

Recuadro 15

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)

La iniciativa EITI es la norma mundial para promover la gestión abierta y responsable de petróleo, gas y recursos minerales, y actualmente se aplica en 53 países. En la norma EITI se exige la divulgación de información a lo largo de la cadena de valor de la industria extractiva desde el punto de extracción hasta la manera en que los ingresos pasan por el gobierno, y la manera en que benefician al público. Además de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo, la iniciativa EITI contribuye a abordar la cuestión de la capacidad limitada de los gobiernos para concertar contratos con industrias extractivas poderosas, lo cual resulta, a menudo, en la subcotización de los respectivos recursos (regalías) –y en la reducción consiguiente de la base tributaria del país– mediante acuerdos contractuales que pueden no estar sometidos al control parlamentario.

Para obtener más información sobre la iniciativa EITI, véase: <https://eiti.org/>

¿Qué pueden hacer los parlamentos y los parlamentarios?

El diseño del sistema tributario de un país desempeña un papel crucial en su desarrollo económico y social, así como en la sostenibilidad del medio ambiente. La reforma del sistema tributario lleva al meollo de los retos de gobernanza que muchos países en desarrollo afrontan, y como tal, debe dar lugar a que los parlamentos participen en su tres funciones centrales de legislar, supervisar y representar. Entre las cuestiones esenciales para la participación del parlamento figuran:

- garantizar que los donantes cumplan los compromisos contraídos en Addis Abeba de duplicar la cantidad de AOD orientada hacia los programas de reforma de la movilización de recursos internos;
- velar por que los contratos de las industrias extractivas se sometan a la supervisión parlamentaria y con marcos tributarios eficaces vigentes. Los parlamentarios deberían también alentar al respectivo gobierno a aunarse a la iniciativa EITI, si procede;
- fomentar leyes para luchar eficazmente contra la evasión de impuestos, y también solicitar a los asociados para el desarrollo que proporcionen el apoyo técnico y financiero para tales reformas;
- prestar apoyo a medidas, también con el apoyo de los asociados para el desarrollo, a fin de llevar el sector informal al sector formal, en el que las operaciones son imponible. Tales medidas pueden incluir exenciones tributarias, acceso a subvenciones y paquetes de incentivos gubernamentales, protección jurídica, y formación en el lugar de trabajo, entre otras cosas;
- abogar por una mejor utilización de la tecnología de la información y la comunicación por las autoridades fiscales para reducir los altos costos de recaudación.

V.2 Participación del sector privado en la cooperación para el desarrollo

El alcance y la ambición de la Agenda 2030 exige forjar alianzas más eficaces con el sector privado. En ese sentido, se registra cada vez más un enfoque en la concertación de alianzas con el sector privado en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, a fin de aprovechar su capacidad para innovar y usar recursos adicionales para afrontar los retos que plantea el desarrollo sostenible. La participación del sector privado²³ en la cooperación para el desarrollo tiene por finalidad, por lo tanto, lograr los objetivos de desarrollo y, al mismo tiempo, reconocer la necesidad de un rendimiento financiero. Sin embargo, diferentes asociados han puesto de relieve varios retos que se plantean en la participación del sector privado en la cooperación para el desarrollo, entre ellos las salvaguardias relativas al uso de los recursos públicos, la atención insuficiente a los resultados y las consecuencias concretas (particularmente en beneficio de los que quedan más rezagados),

²³ La definición de la participación del sector público es amplia y comprende todas las modalidades, como la financiación, el diálogo sobre políticas, el desarrollo de las capacidades, la asistencia técnica y el intercambio de conocimientos.

y la limitación en la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de los proyectos de participación del sector privado²⁴.

En los resultados de un examen de 919 proyectos de participación del sector privado, efectuado por la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo²⁵, se reflejó la necesidad de mejorar el sentido de apropiación por los países, centrarse en los resultados del desarrollo sostenible, establecer alianzas más inclusivas, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, y gestionar los riesgos para todos los asociados, emplear los recursos del sector privado con objeto de dar lugar a efectos en materia de desarrollo y ayudar a llegar hasta los más rezagados. En los análisis de los proyectos de participación del sector privado se llegó a la conclusión de que la comunidad de la cooperación para el desarrollo podría hacer mucho más para mejorar el establecimiento de alianzas con el sector privado sobre el terreno, también mediante el mayor enfoque en resultados sostenibles, en los efectos y la rendición de cuentas. Los principios de Kampala sobre la participación eficaz del sector privado en la cooperación para el desarrollo²⁶ tienden a abordar los retos que se plantean en la participación del sector privado en la cooperación para el desarrollo.

Los parlamentos y los parlamentarios han de desempeñar una función importante para garantizar la transparencia y rendición de cuentas de los proyectos de participación del sector privado y que la participación del sector privado procure resultados en términos de desarrollo sostenible para los que quedaron atrás. Los cinco principios de Kampala pueden ayudar a orientar los esfuerzos en este ámbito.

¿Qué pueden hacer los parlamentos y los parlamentarios?

- Abogar por que se definan los objetivos nacionales de la participación del sector privado mediante un proceso inclusivo, articular un marco de políticas que sea explícito acerca del papel previsto para el sector privado en el cumplimiento de las prioridades de desarrollo nacionales y sectoriales en consonancia con la Agenda 2030, incluida la definición de la manera en que se medirá la eficacia.
- Instituir marcos jurídicos para incentivos adecuados, a fin de atraer al sector privado, particularmente la inversión en pequeños proyectos, y también para pedir la rendición de cuentas a los interesados principales del sector privado.
- Continuar los esfuerzos para forjar instituciones económicas que puedan fomentar un entorno empresarial propicio para que el sector privado participe en la implementación de los ODS, y garantizar la coherencia de las disposiciones jurídicas y las políticas por las que se facilite la participación del sector privado y otros interesados principales en la elaboración de políticas y la evaluación.
- Abogar por el diálogo entre los organismos legislativos y ejecutivos centrales y locales, el sector privado y los ciudadanos a fin de compartir ideas, y al mismo tiempo, lograr el asenso público y armonizar los intereses de los interesados principales pertinentes.
- Prestar apoyo a la asignación de presupuestos apropiados para la inversión en las capacidades institucionales, a fin de concertar eficazmente alianzas con diferentes grupos de interesados principales y fomentar la inversión privada y las actividades empresariales en la investigación, el desarrollo y la innovación.
- Trazar indicadores del desempeño y sistemas de presentación de informes para la evaluación y el seguimiento conjuntos de los efectos de las inversiones, y organizar foros para el intercambio constructivo de información, conocimientos técnicos, descripciones de casos exitosos, deficiencias y lecciones extraídas de la inversión, la producción, la operación y el consumo sostenibles.

24 AGCED, "Effective private sector engagement through development co-operation" (Issue Paper, 2018): <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2018/11/PSE-Issue-Areas-Paper-for-Consultation.pdf>.

25 Ibid.

26 AGCED, "Kampala principles on effective private sector engagement in development co-operation" (2019): <https://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2019/06/Kampala-Principles-final.pdf>.

V.3 Alianzas público-privadas (APP)

Una modalidad cada vez más común de alianza con el sector privado, tanto en los países desarrollados como en los países asociados, son las alianzas público-privadas, o APP. Estas consisten en acuerdos contractuales a largo plazo, en los que el sector privado proporciona la infraestructura y los servicios que tradicionalmente presta el sector público, como hospitales, escuelas, carreteras, agua y saneamiento. Para los gobiernos que buscan la financiación de los proyectos nacionales de desarrollo, la alianza público-privada brinda una opción que se sitúa entre la contratación pública y la privatización. Idealmente, induce a que las competencias, eficiencias y capital del sector privado mejoren los activos o servicios cuando los gobiernos carecen del efectivo inicial para la implementación. Por su parte, las empresas convienen en asumir el riesgo y la responsabilidad de la gestión a cambio de beneficios asociados al desempeño.

Los agentes de los sectores público y privado tienen diferentes incentivos para participar en las APP. Desde una perspectiva del sector público, los argumentos esgrimidos en favor de la APP incluyen la capacidad del sector privado de proporcionar inversiones de alta calidad en la infraestructura. La participación del sector privado también puede reducir la necesidad de que el Estado obtenga fondos para inversiones iniciales de grandes capitales. Desde el punto de vista del sector privado, la rentabilidad de los proyectos es esencial. Según el sector y la ubicación, las APP brindan una oportunidad empresarial muy atractiva para empresas como las constructoras y de ingeniería, prestadoras de servicios (por ejemplo, prestadores de servicios de salud) y bancos. Las APP suponen un menor riesgo de inversión para el sector privado, ya que garantizan un ingreso por un largo período, lo que está en gran medida garantizado por el gobierno.

Recuadro 16

¿Qué son las alianzas público-privadas (APP)?

Si bien las APP no son novedad, no se ha convenido en una definición universal del concepto. El acrónimo APP se emplea actualmente en el discurso sobre el desarrollo para identificar tipos de acuerdos muy diferentes. Esto puede dar lugar a confusión y dificultar el debate constructivo acerca de la contribución de las APP a la financiación. Un creciente número de países inscriben actualmente una definición de las APP en su legislación, en la que se adapta la definición a las respectivas particularidades institucionales y jurídicas. De conformidad con la definición más ampliamente aceptada, una APP es:

- un acuerdo contractual a mediano o largo plazo entre el Estado y una empresa del sector privado –a menudo, en la forma de una “concesión”– en el que un operador privado crea y/o asume una responsabilidad para el mantenimiento de un activo público (carretera, ferrocarril, etc.) a cambio del derecho a emplearlo/gestionarlo para obtener una ganancia monetaria;
- un acuerdo en el que el sector privado participa en el suministro de activos y servicios tradicionalmente proporcionados por el gobierno, tales como hospitales, escuelas, caminos, ferrocarriles, agua y saneamiento y energía;
- un acuerdo de riesgo compartido entre los sectores público y privado (que puede incluir garantías del gobierno de un rendimiento mínimo para el operador privado);
- una propiedad conjunta pública y privada (participación de capital) en una empresa o activo públicos (por ejemplo, empresa de servicio público, industria extractiva, aerolínea nacional).

Sin embargo, las APP también entrañan varios riesgos que deben abordarse desde el comienzo, para garantizar que estos proyectos tengan éxito y beneficien equitativamente a los agentes privados, los ciudadanos que participan, así como al sector público. Entre los riesgos, cabe considerar posiblemente:

- mayores costos de construcción y de transacción que en las obras públicas, dado que los acuerdos de APP son muy complejos de negociar y ejecutar;
- pasivos ocultos que, a la larga, tendrán que pagar los contribuyentes, incluido el cobro de tasas de usuario inaccesibles y altos costos generales administrativos;
- resultados desalentadores en comparación con los servicios o infraestructura proporcionados por el gobierno;

- exclusión de los que más necesitan los servicios públicos, incluidas evaluaciones abreviadas sobre el medio ambiente y otros procesos que normalmente son de interés público²⁷.

Habida cuenta de los riesgos que entrañan, la formación de APP que sirven tanto a los intereses de desarrollo como a los ciudadanos requiere una sólida supervisión por parte del parlamento.

¿Qué pueden hacer los parlamentos y los parlamentarios?

- Solicitar una rendición de cuentas completa de los costos de las APP. Dado que estas constituyen una forma costosa de deuda, se deberían aprobar prácticas razonables de rendición de cuentas, por ejemplo:
 - incluir a las APP en las cuentas nacionales, por ejemplo cerciorarse de que se registren como deuda gubernamental y, por lo tanto, sean parte del análisis de la sostenibilidad de la deuda;
 - mediante la evaluación adecuada del riesgo, reconocer explícitamente el riesgo de pasivos contingentes ocultos en caso de que no resulte el proyecto;
 - velar por que se consideren métodos de financiación alternativos, incluidos los empréstitos públicos (bonos del Estado), antes de forjar APP, y que se realice un análisis de los costos y beneficios reales de las APP;
 - ayudar a garantizar el derecho a resarcimiento para cualquier comunidad afectada.
- Exigir la transparencia total y la rendición de cuentas en la negociación y la ejecución de los principales acuerdos de APP.
 - Pedir que se realice y publique una evaluación obligatoria del riesgo fiscal, de los efectos en los derechos humanos y el medio ambiente de cada Proyecto APP.
 - Verificar que los gobiernos hayan divulgado diligentemente documentos e información relacionados con las contrataciones públicas, de manera que faciliten el entendimiento significativo, el seguimiento eficaz, el desempeño eficiente y la rendición de cuentas de los resultados, tal como se dispone en los Principios Globales para la Contratación Abierta (véase el recuadro 17 a continuación).
 - Solicitar que los datos relativos a las APP se recaben, procesen y den a conocer a los organismos estadísticos nacionales e internacionales que proporcionarán datos empíricos que pueden emplear los parlamentos en su supervisión de las APP.

Recuadro 17

Los Principios Globales para la Contratación Abierta

Los Principios Globales para la Contratación Abierta reúnen las mejores prácticas para la divulgación y la participación en la contratación pública y sirven de orientación para concertar la contratación abierta en todo el mundo. En los principios se exige la diligente divulgación de:

- contratos, incluidas licencias, concesiones, permisos, subvenciones, etc.;
- estudios previos, documentos de licitación, evaluaciones de desempeño, garantías e informes de auditoría;
- información sobre la formación del contrato; el método de contratación o de concesión; el alcance y las especificaciones de cada contrato; los criterios para la evaluación; los licitadores o los participantes en el proceso; los resultados de la evaluación, y la identidad del beneficiario del contrato;
- información sobre el desempeño y la ejecución de los contratos públicos; fechas y cantidades de pagos por tramo abonados o recibidos; prestación de servicios y precios; acuerdos para rescindir los contratos; liquidaciones finales y responsabilidades; evaluaciones del riesgo y disposiciones para la gestión del riesgo; y la información financiera adecuada relativa a los ingresos y gastos.

Más información disponible en: <https://www.open-contracting.org/implement/global-principles/>.

²⁷ María José Romero, *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development* (Eurodad, 2015): <https://eurodad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-a-critical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf>. Véanse también: *Civil Society Manifesto, "Sounding the alarm on dangerous public-private partnerships (PPPs)"* (2017): <https://www.eurodad.org/files/pdf/1546821-world-bank-must-stop-promoting-dangerous-public-private-partnerships-1510908938.pdf>. Firmaron la declaración 152 organizaciones de la sociedad civil procedentes de 45 países.

- Pedir y celebrar consultas públicas. Para cualquier proyecto de infraestructura principal o privatización de activos públicos (hospitales, carreteras, empresa de servicios, etc.), solicitar a los gobiernos que permitan la celebración de consultas informadas y una amplia participación y seguimiento por la sociedad civil, incluidas las comunidades locales, los sindicatos y otros interesados principales.
- Solicitar sólidos estándares de selección para los asociados del sector privado, velar por que tengan un buen historial de cumplimiento jurídico, regulatorio y tributario.
- Velar por que los resultados en términos de desarrollo estén en la vanguardia en el trazado y la selección de proyectos y que estos beneficien a todos en la sociedad, de conformidad con las estrategias nacionales de desarrollo. Ello significa que se garantiza la asequibilidad de los servicios para el sector público y los usuarios, así como que se abordan las preocupaciones sobre la equidad por lo que atañe al acceso a los servicios de infraestructura y se evitan los impactos negativos en el medio ambiente. Los parlamentos también deben velar por que los gobiernos elaboren claros indicadores y marcos de seguimiento desde la fase de selección del Proyecto hasta la fase operativa del proyecto, a fin de medir los efectos que surten las APP en los pobres.
- Como parte del seguimiento de la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la financiación para el desarrollo, abogar por una norma mundial sobre las APP y un conjunto de principios y criterios integrales y centrados en el desarrollo para emplearlos en la evaluación de las APP.

V.4 Financiación combinada

Un enfoque de la participación del sector privado en la cooperación para el desarrollo conocido como financiación combinada ayuda, cada vez más, a hacer que el poder del capital privado se utilice en cuestiones de desarrollo en los mercados emergentes. En especial, los proyectos de desarrollo sostenible que comienzan tradicionalmente con capital público o filantrópico (concesional) se combinan con capital de inversiones privadas, del que reciben un gran impulso y con el que se busca obtener un rendimiento financiero y la satisfacción de contribuir a soluciones a nivel mundial.

La financiación combinada tiene la ventaja de llevar el capital a los ámbitos en desarrollo. Más de tres cuartos de las inversiones en mercados de bajos ingresos se encuentran “por debajo del nivel de inversión”²⁸, lo cual explica la razón por la que muchos inversores no consideran proyectos de desarrollo que no contienen instrumentos de financiación combinada. De hecho, la financiación combinada es un tipo de subsidio para agentes comerciales que participan en trabajos relacionados con el desarrollo, a fin de abordar las deficiencias del mercado. Los donantes y las instituciones de financiación al desarrollo la presentan cada vez más como una manera de disminuir el riesgo o “apalancar” la inversión privada, y los inversores privados se sienten más seguros al invertir en proyectos de desarrollo, mediante la mitigación de los riesgos percibidos o los costos adicionales que podrían disuadirlos de otra manera. Se incluyen entre los ejemplos de riesgos percibidos: las deficiencias de la capacidad en el mercado local, las fluctuaciones significativas de la moneda, la incertidumbre regulatoria y los mayores costos en la prestación de servicios (electricidad, agua, saneamiento, etc.) para llegar a las comunidades rurales.

La finalidad de la financiación combinada es disminuir esos riesgos mediante un subsidio concesional que puede asumir diversas formas, según el proyecto y el riesgo que entraña. Tradicionalmente se proporciona como:

- un subsidio o un préstamo concesional ofrecido al inversor para reducir los costos del proyecto;
- una garantía de que los inversores serán reembolsados si no se concretan las ganancias previstas;
- asistencia técnica para reducir algunos costos de transacción que un inversor desaprovecharía de otra manera para la investigación relativa al proyecto (por ejemplo, la realización de estudios de factibilidad).

²⁸ Si las acciones o bonos están “por debajo del nivel de inversión”, ello significa que hay un riesgo de que puedan perder valor o no puedan reembolsarse.

Hay muchas teorías que muestran los beneficios de la financiación combinada. La mayoría tratan centralmente sobre el hecho de que la inyección de financiación pública concesional puede lograr inclinar la balanza del riesgo y ser un incentivo para los inversores comerciales. Esto los alienta a proporcionar recursos para actividades de desarrollo que, de otra manera, no apoyarían, y a realizar las actividades existentes de manera que se alineen con los objetivos de desarrollo. Así pues, hay un fundamento para la financiación combinada que es razonable desde un punto de vista económico y de desarrollo. A primera vista, el argumento en pro de la financiación combinada es convincente. Sin embargo, según la conclusión de un organismo independiente de análisis, las suposiciones subyacentes pueden no materializarse a causa de varios factores, tales como:

- resulta muy difícil medir la cantidad de recursos adicionales que se movilizan mediante la financiación combinada y si tales recursos se habrían invertido de todas maneras, sin el apoyo público, dado que no se puede observar el resultado de contraste. Esta dificultad da lugar a un riesgo de que la financiación combinada se emplee en situaciones en las que, en realidad, no añade ningún valor²⁹;
- la experiencia muestra que los proyectos de financiación combinada pueden tener consecuencias negativas no previstas por lo que atañe a los principios de la eficacia del desarrollo, por ejemplo, en el sentido de la apropiación del país (los gobiernos nacionales en los países asociados no siempre participan en la determinación de las prioridades), la transparencia (se pone a disposición escasa información sobre las facilidades para la financiación combinada), y la rendición mutua de cuentas (no siempre están en marcha los mecanismos convenidos mutuamente para el seguimiento y la evaluación)³⁰. También hay preocupaciones económicas generales, por ejemplo las distorsiones del mercado que inducen a la exclusión de otras inversiones;
- el recurso a más financiación pública concesional para la financiación combinada puede ser a costa de la ayuda para los servicios y la infraestructura proporcionados por el gobierno que contribuyen directamente al desarrollo humano, y fortalecen el entorno propicio para las empresas;
- los proyectos apoyados mediante la financiación combinada tienden a estar destinados a la rentabilidad y, así, se suele beneficiar a países, regiones geográficas y sectores donde se pueden obtener ganancias comerciales. Si esos proyectos no generan suficiente “valor compartido” (valor económico y valor social)³¹, es necesario reevaluar los recursos públicos para la financiación combinada. Es una preocupación común acerca de los proyectos de financiación combinada y APP, en general;
- la toma de decisiones informada sobre la función potencial de la financiación combinada en el desarrollo requiere datos y pruebas. Hasta la fecha, las opiniones acerca de la utilidad de la financiación combinada están obstaculizadas por la calidad y la congruencia de los datos disponibles sobre tales inversiones. No hay normas comunes para la presentación de informes por los agentes que participan en la financiación combinada, y los datos que sí existen suelen estar contenidos en una serie de conjuntos desiguales de datos. Gran parte de los datos no están disponibles públicamente y, cuando hay cifras a disposición, los datos procedentes de diversos agentes pueden resultar incongruentes o incompatibles³².

Tras tomar nota de los retos y riesgos expuestos más arriba, los parlamentos tienen la responsabilidad de considerar la financiación combinada en el contexto del objetivo último de la Agenda 2030, el de poner fin a la pobreza y garantizar que nadie quede atrás.

29 Por ejemplo, en una reciente evaluación de siete estructuras de financiación combinada se halló que no había una razón clara expuesta para el recurso a la financiación combinada. Véase: European Commission, *Evaluation of Blending* (2016): https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/evaluation-blending-volume1_en.pdf.

30 María José Romero, “A dangerous blend?: The EU’s agenda to ‘blend’ public development finance with private finance” (EURODAD, 2013): <http://www.eurodad.org/files/pdf/1546054-a-dangerous-blend-the-eu-s-agenda-to-blend-public-development-finance-with-private-finance.pdf>.

31 Michael E. Porter y Mark R. Kramer, “Creating Shared Value”, *Harvard Business Review*, January–February, 2011: <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value>.

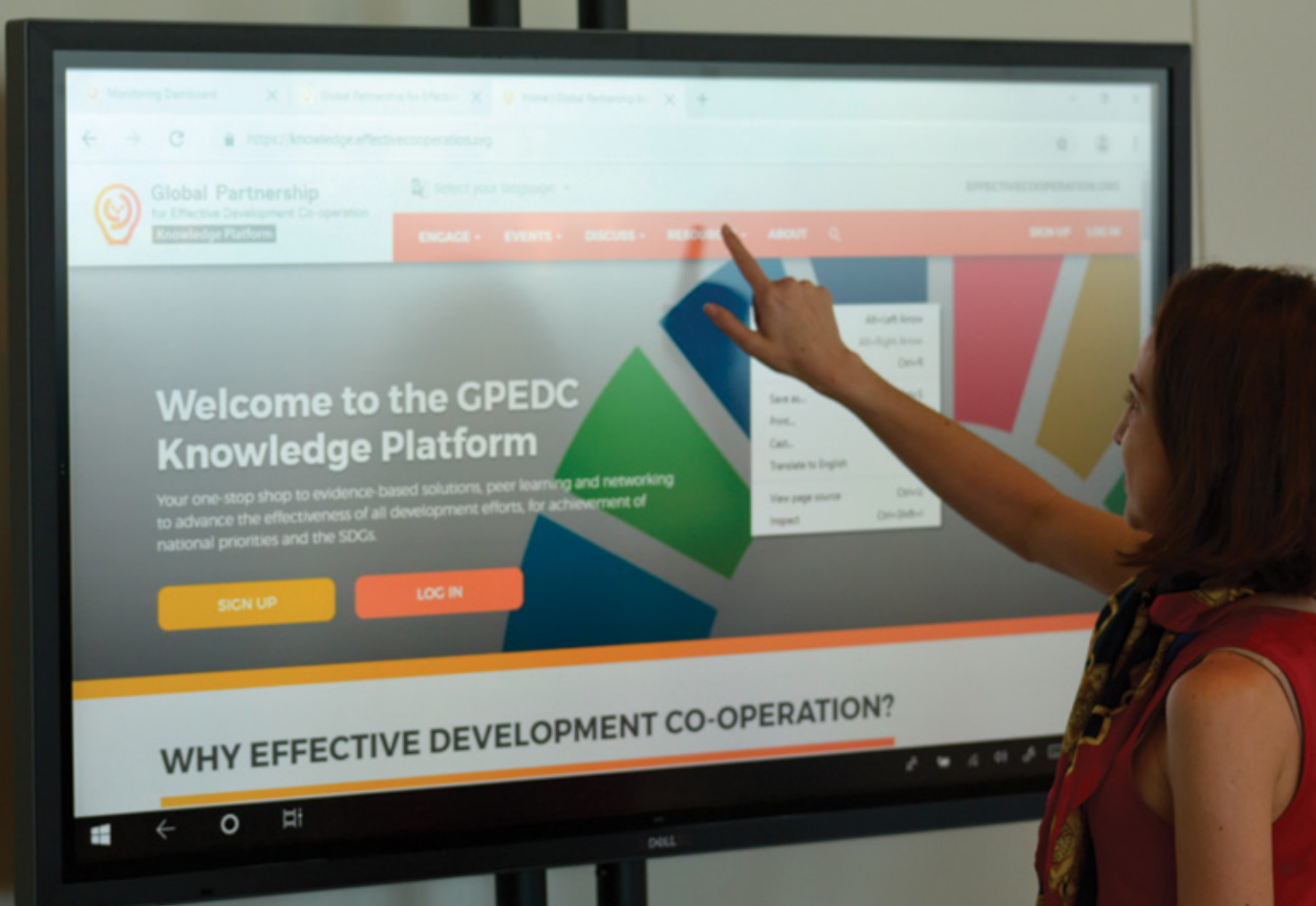
32 Para un debate más amplio, véase: Development Initiatives, “Blended finance: Understanding its potential for Agenda 2030” (2016): <http://devinit.org/post/blended-finance-understanding-its-potential/>.

¿Qué pueden hacer los parlamentos y los parlamentarios?

Habida cuenta de su función de supervisión, los parlamentos pueden analizar los riesgos que supone la financiación combinada y promover salvaguardias mediante las siguientes acciones:

- examinar los principales acuerdos de financiación combinada, cerciorarse de que estén negociados en total transparencia y sometidos al control parlamentario, y solicitar informes sobre los resultados alcanzados en los proyectos de financiación combinada;
- asegurarse de que los proyectos de financiación combinada estén alineados con las prioridades y planes nacionales y los ODS;
- pedir que los proyectos de financiación combinada cumplan con los más altos estándares de gobernanza empresarial, conducta empresarial responsable y protección del medio ambiente y social;
- alentar a los agentes comerciales y para el desarrollo que participan en operaciones de financiación combinada a que aprueben un marco común de seguimiento y evaluación, así como comunicar públicamente el desempeño y los resultados de las actividades de financiación combinada;
- velar por que la decisión de recurrir o no a la financiación combinada incumba a los ciudadanos de los países asociados, no a los donantes, y que los proyectos de financiación combinada cumplan las prioridades de desarrollo locales, en consonancia con el principio del sentido de apropiación por el país;
- garantizar que las preocupaciones de los grupos marginados se reflejen en la elección de la financiación combinada como instrumento de cooperación para el desarrollo³³.

³³ La OCDE CAD ha redactado algunos principios de la financiación combinada, disponibles en: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/blended-finance-principles/>.



Una participante en la Reunión de alto nivel de la AGCED explora la plataforma de conocimientos de la Alianza Global. ©Yumna Rathore/PNUD

VI. De los compromisos a la acción: la alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo

La Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) es una plataforma mundial, de múltiples interesados que se estableció para promover la eficacia de los esfuerzos para el desarrollo y obtener resultados duraderos y contribuir al logro de los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales. La iniciativa fue elaborada por 161 países y 56 organizaciones presentes en el Cuarto foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, celebrada en Busan, en 2011, que expresaron su compromiso para ayudar a mejorar la *calidad* de la cooperación para el desarrollo en todas sus formas y con todos los agentes pertinentes implicados (por ejemplo, los gobiernos nacionales y subnacionales, la sociedad civil, el sector privado, los parlamentos, los sindicatos, círculos filantrópicos, las organizaciones regionales y multilaterales, entre otras).

La AGCED reúne a estos interesados principales de la cooperación para el desarrollo, a fin de apoyar más alianzas eficaces a todos los niveles, nacional, regional e internacional. Mediante un programa de trabajo de múltiples aspectos, provee orientación práctica y comparte conocimientos para impulsar los efectos en términos de desarrollo y apoya la aplicación y el seguimiento a nivel de país de los principios de la cooperación eficaz para el desarrollo sobre los que se convino en Busan (apropiación por el país, enfoque en los resultados, alianzas de múltiples interesados y transparencia y rendición mutua de cuentas). El seguimiento de múltiples interesados, voluntario y a nivel de país de los compromisos para la eficacia controla los progresos realizados hacia el cumplimiento de los principios de eficacia y procura atraer un cambio de comportamiento al centrarse en la manera en que los asociados trabajan mejor conjuntamente (véase el recuadro 18 a continuación sobre el Marco de seguimiento de la Alianza Mundial).

Recuadro 18

El Marco de seguimiento de la Alianza Mundial (AGCED)

El marco de seguimiento AGCED consiste en un conjunto de diez indicadores que se centran en el fortalecimiento de las instituciones de los países en desarrollo, el aumento de la transparencia y la previsibilidad de la cooperación para el desarrollo, la mejora de la igualdad entre los géneros, el apoyo a una mayor participación de la sociedad civil, parlamentos y el sector privado en los esfuerzos para el desarrollo.

Cada ejercicio de seguimiento se termina con un informe mundial sobre los progresos, instantánea de los progresos en todos los países participantes y perfiles individuales de los países, en la que se contextualizan los resultados y se proporcionan análisis de los progresos y obstáculos a nivel de país. También hay a disposición un tablero interactivo de visualización de datos, a fin de explorar los resultados de una cooperación eficaz para el desarrollo en los países participantes y organizaciones, en el que se permite que los usuarios vean las tendencias y progresos en el tiempo, tanto respecto de los países asociados como de los asociados para el desarrollo.

Para obtener más información sobre el seguimiento de la Alianza Mundial, incluidos los informes mundiales sobre los progresos y perfiles individuales de los países, véase: <https://effectivecooperation.org/monitoring-country-progress/making-development-co-operation-more-effective/>.

La AGCED también ayuda a mantener el impulso político para los compromisos relativos a la cooperación eficaz para el desarrollo mediante una serie de reuniones de nivel ministerial. Se celebraron dos reuniones de esa índole en Ciudad de México (2014) y en Nairobi (2016), así como una reunión de alto nivel (directores generales), en Nueva York (2019), y se prevé celebrar una tercera reunión de alto nivel en 2022.

Los parlamentarios participan en estas reuniones y contribuyen a configurar sus resultados políticos, en estrecha coordinación con la Unión Interparlamentaria (UIP) que actualmente sirve como representante de los parlamentos en el Comité directivo de múltiples interesados de la AGCED. La Declaración parlamentaria de la Reunión de alto nivel de Nairobi expone nueve cuestiones de interés esenciales a los parlamentos, a fin de velar por la mayor eficacia de la cooperación para el desarrollo (véase el recuadro 19 a continuación)³⁴.

34 La Declaración parlamentaria está disponible en: <http://archive.ipu.org/splz-e/nairobi16/statement.pdf>.

Recuadro 19

Aspectos destacados de la Declaración parlamentaria de Nairobi

En la Declaración parlamentaria de Nairobi se exhorta a todos los parlamentos a que:

1. pidan que se trace un plan nacional para los ODS en cada país en el que participen los parlamentos y que se alineen la legislación y los presupuestos según ese plan;
2. velen por que se elabore una política nacional de cooperación para el desarrollo en cada país beneficiario y que los parlamentos participen con dinamismo en la concepción, el seguimiento y las evaluaciones de tales políticas;
3. aboguen por una considerable intensificación de la cooperación para el desarrollo para fortalecer las capacidades de los parlamentos. Se debería exigir jurídicamente a los organismos donantes que recojan datos sobre su cooperación en apoyo de los parlamentos;
4. apliquen todas las herramientas institucionales disponibles para el control de los gastos públicos de los recursos exteriores y nacionales;
5. garanticen que todos los compromisos de ayuda mundiales, incluido el 0,7 por ciento del INB, se concreten y no tengan carácter vinculado;
6. contribuyan a robustecer los sistemas tributarios nacionales y cooperen en asuntos tributarios internacionales para luchar contra la evasión de impuestos y los flujos financieros ilícitos, apoyen medidas de prevención de la fuga de capitales y la disminución de la tasa impositiva de las empresas;
7. velen por que todas las opciones de financiación se consideren antes de concertar alianzas público-privadas (APP) y que todos los contratos de asociación se negocien de manera completamente transparente. Es necesario que los parlamentos controlen los principales acuerdos APP, los acuerdos de financiación combinada, los acuerdos de comercio e inversión internacional, los acuerdos tributarios y las iniciativas de alivio de la deuda;
8. soliciten más apoyo de financiación y mayor participación de los parlamentos en las estructuras de coordinación de la cooperación para el desarrollo;
9. profundicen la presencia de la AGDEC a nivel de país. Una plataforma nacional debería supervisar la implementación de la política nacional de cooperación para el desarrollo y contribuir con datos en el proceso de seguimiento mundial de la AGDEC.

¿Cómo pueden contribuir los parlamentarios a impulsar las acciones internacionales para una cooperación más eficaz para el desarrollo?

Como representantes elegidos de las personas, los parlamentarios deben encabezar la promoción de la eficacia de la cooperación para el desarrollo y velar por que se obtengan resultados de alta calidad en materia de desarrollo. Esta función también debería extenderse para alentar la acción de otros interesados principales, a fin de aumentar la eficacia de la cooperación para el desarrollo a nivel mundial, regional y de país. En esta sección se examinan varias maneras en las que los parlamentos y los parlamentarios pueden contribuir a impulsar la acción según el contexto específico.

¿Qué pueden hacer los parlamentos y los parlamentarios?

A. Profundizar la participación en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo a nivel mundial y nacional

- Formalizar la inclusión de los parlamentarios en las delegaciones parlamentarias ante las reuniones de alto nivel de la Alianza Global, así como en el diálogo y la plataforma nacionales de múltiples interesados sobre la cooperación para el desarrollo, y garantizar que la representación parlamentaria refleje una amplia gama de afiliaciones políticas.
- Abogar por y trabajar con el gobierno y otros interesados principales para establecer compromisos concretos a nivel de país sobre la cooperación eficaz para el desarrollo, incluidos los planes destinados a la implementación de los principios de la eficacia. Ese diálogo puede continuar mediante la elaboración, las consultas y/o el examen de estrategias nacionales de desarrollo sostenible, las políticas nacionales de cooperación para el desarrollo y/o los exámenes nacionales voluntarios sobre la implementación de los ODS en el Foro político de alto nivel de las Naciones Unidas.
- Abogar por y trabajar con el gobierno y otros interesados principales para emprender el seguimiento periódico de la cooperación eficaz para el desarrollo, mediante el proceso de seguimiento de la Alianza Global.

B. Utilizar los datos empíricos en el país para examinar, analizar e impulsar la agenda sobre la eficacia

Como se expone más arriba, el seguimiento por la Alianza Global controla los progresos realizados en la aplicación de los compromisos de cooperación eficaz para el desarrollo, mediante un conjunto de 10 indicadores. Si bien todos estos pueden proporcionar análisis útiles sobre la manera en que los asociados gubernamentales y para el desarrollo mejoran la eficacia de la respectiva cooperación, los siguientes cuatro indicadores son particularmente pertinentes para los parlamentos y los parlamentarios, y pueden sustentar su labor esencial para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia de la cooperación para el desarrollo:

- la ayuda en el presupuesto (indicador 6): ¿se incluye la cooperación para el desarrollo en los presupuestos que se presentan a la supervisión parlamentaria?;
- la rendición mutua de cuentas (indicador 7): ¿se fortalece la rendición mutua de cuentas entre los agentes para el desarrollo, mediante exámenes inclusivos?;
- los presupuestos con perspectiva de género (indicador 8): ¿disponen los países de sistemas transparentes vigentes para el control de las asignaciones públicas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres?;
- la ayuda vinculada (indicador 10): ¿cuánta ayuda está sometida a condiciones que favorecen a los propios contratistas e industrias del donante?³⁵

Los parlamentos necesitan hacer un balance y tomar nota respecto de estos indicadores y contribuir y ayudar a que se tomen medidas de seguimiento por parte del respectivo gobierno y asociados para el desarrollo.

C. Hablar al unísono sobre la cooperación eficaz para el desarrollo en los foros internacionales sobre la cooperación para el desarrollo

A diferencia del poder ejecutivo, los parlamentos no se expresan necesariamente con una sola voz sobre la cooperación para el desarrollo. Forjar el consenso para la promoción de la eficacia –internamente con los propios miembros, y externamente con los interesados nacionales pertinentes– puede ayudar a los parlamentos a desempeñar una función más diligente en el fomento de la agenda para la eficacia en el desarrollo.

¿Qué pueden hacer los parlamentos y los parlamentarios?

1. Sensibilizar acerca de la cooperación eficaz para el desarrollo

Garantizar que los parlamentarios comprendan el alcance y la profundidad de la amplia gama de cuestiones normativas que se debaten a lo largo de las presentes Directrices (y más allá) es una condición previa para que los parlamentarios interactúen significativamente en la agenda para la eficacia. Esto puede lograrse mediante iniciativas como:

- incluir sesiones de información sobre cuestiones relativas a la cooperación para el desarrollo en cualquier programa de introducción para los miembros recientemente elegidos;
- solicitar que se celebre una sesión de sensibilización para todos los parlamentarios acerca de la cooperación eficaz para el desarrollo, la AGCED y su marco de seguimiento, y los resultados nacionales en cuanto a la eficacia (según proceda);
- pedir que el parlamento debata y adopte oficialmente una resolución en la que se expongan los compromisos con la cooperación para el desarrollo;
- incorporar una audiencia anual en el calendario parlamentario (en plenario o en comité) para examinar los progresos hacia el cumplimiento de los compromisos oficiales sobre la cooperación para el desarrollo.

2. Establecer grupos multipartido

En casi todos los parlamentos, los miembros que son elegidos en nombre de un partido político se reúnen como un grupo de partido. Sin embargo, en muchos parlamentos, los parlamentarios de opiniones afines han instituido grupos multipartido para abordar cuestiones de común interés (por ejemplo, el medio ambiente, la igualdad de género y la atención de salud). Estos grupos permiten la ruptura de las barreras de partido y promueven un diálogo entre los miembros que luego puede emplearse para

³⁵ AGCED, "The monitoring framework of the Global Partnership" (2018): <https://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2015/05/GPEDC-Monitoring-Framework-10-Indicators.pdf>.

forjar un consenso. Algunos grupos multipartido comunes incluyen grupos de mujeres, grupos de cooperación bilateral parlamentaria y grupos afiliados a redes mundiales de parlamentarios (por ejemplo, GOPAC, la red anticorrupción).

La formación de un grupo multipartido de cooperación para el desarrollo podría brindar una oportunidad para que los parlamentarios de diferentes puntos de vista políticos, por ejemplo puedan ejercer presión en el gobierno para que avancen en sus compromisos y metas relativos a la eficacia, proporcionen una amplia gama de aportes a la política nacional de ayuda, o participen en el proceso de seguimiento de la AGCED.

3. Trazar un plan parlamentario estratégico de desarrollo

A lo largo de los años, muchos parlamentos han elaborado un plan estratégico de desarrollo cuya finalidad es sentar los principios orientativos e identificar los objetivos estratégicos, así como las acciones prioritarias que deberían contribuir a reforzar su capacidad para llevar a cabo eficazmente su mandato constitucional. Se podría añadir a tal plan una referencia específica a los compromisos del parlamento de participar eficazmente en la cooperación para el desarrollo. Los parlamentos pueden solicitar asistencia del PNUD, de la UIP y de asociados internacionales para la formulación de un plan estratégico de desarrollo.

4. Establecer un centro de coordinación en el parlamento

Habida cuenta de que diferentes órganos parlamentarios participarán probablemente en la cooperación para el desarrollo, identificar un centro de coordinación institucional podría ayudar a coordinar y difundir la información pertinente. Este centro de coordinación de la cooperación para el desarrollo podría ser un comité multipartido o un órgano parlamentario especial con responsabilidades transversales acerca de cuestiones específicas, que podría operar casi como un comité. Otra opción podría ser un comité mixto de cooperación para el desarrollo integrado por miembros de presupuesto y financiación, cuentas públicas, infraestructura y recursos naturales. El órgano parlamentario al que se asigne la función de centro de coordinación también coordinaría el enlace entre el parlamento y las plataformas de los países de la cooperación para el desarrollo sobre las que se versó en las secciones anteriores.

D. Promover la participación de los ciudadanos en la cooperación para el desarrollo y facilitar la participación pública

Generalmente, los ciudadanos tienen un entendimiento limitado acerca de la cooperación para el desarrollo. Los parlamentarios desempeñan una función esencial en la sensibilización de los ciudadanos sobre lo que es la cooperación para el desarrollo y por qué es importante, así como sobre los resultados alcanzados. Lograr la participación de los ciudadanos también puede ayudar a forjar el muy necesario apoyo político para la supervisión parlamentaria de las cuestiones relativas a la cooperación para el desarrollo y los procesos relativos. A continuación se presentan algunas de las maneras concretas en que los parlamentos pueden sensibilizar a los ciudadanos sobre la cooperación eficaz para el desarrollo.

- Foros públicos locales: ya sea con un electorado o en una comunidad local, un parlamentario o un comité parlamentario puede organizar foros públicos formales o informales para sensibilizar a las personas y brindarles una oportunidad para expresar comentarios sobre asuntos actuales de cooperación para el desarrollo.
- Consultas públicas: esas consultas pueden ser de índole informal (como foros públicos y sesiones de presentación de informes) o formal (por ejemplo, audiencias públicas en el parlamento). Los medios sociales y la nueva tecnología pueden emplearse para recibir los comentarios de las personas y efectuar encuestas.
- Alianzas con la sociedad civil: si se trabaja estrechamente con las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los parlamentarios pueden ampliar su alcance y velar por que se dé oportunidad para proporcionar aportes a su trabajo a las voces que de otra manera no se habrían oído.
- Lograr que los datos y procesos de la cooperación para el desarrollo sean visibles en el sitio web del parlamento, a fin de que los ciudadanos puedan tener acceso fácilmente a esta información.
- Determinar y publicar el calendario de las actividades del parlamento relativas a la cooperación para el desarrollo (por ejemplo, reuniones de comité e informes que se examinarán).

E. Apoyo a la adaptación de la cooperación eficaz para el desarrollo al contexto local

Para que la cooperación para el desarrollo sea eficaz y sirva a los beneficiarios previstos, los principios de la cooperación eficaz para el desarrollo deben involucrar a los gobiernos subnacionales y regionales. En la Segunda reunión de alto nivel de la AGCED, celebrada en Nairobi en noviembre de 2016, los parlamentarios se comprometieron a “adaptar los objetivos al contexto local de nuestros países” y a “implementar los objetivos mediante todas las estructuras y procesos parlamentarios nacionales pertinentes”³⁶. Los gobiernos locales tienen raíces profundas en los tejidos sociales, políticos y económicos de las comunidades, lo que los coloca en una posición única para garantizar la participación comunitaria y concebir servicios que contribuyen a la reducción de la pobreza y al cumplimiento de las agendas mundiales de desarrollo. Las autoridades locales son en sí mismas los proveedores directos y beneficiarios de los flujos cada vez mayores, financieros y no financieros, de la cooperación para el desarrollo.

Los parlamentos pueden contribuir a adaptar al contexto local la cooperación para el desarrollo mediante la potenciación de la participación de las autoridades de las siguientes maneras:

- abogar por que los gobiernos subnacionales participen en la formulación de estrategias y políticas de ayuda nacionales sobre el desarrollo;
- celebrar consultas con las autoridades locales sobre los objetivos e indicadores nacionales de la cooperación para el desarrollo, así como sobre la manera en que tales objetivos pueden adaptarse a los contextos regionales y locales;
- alentar a las autoridades locales y sus redes a que participen en el ejercicio del seguimiento de la AGCED y en las plataformas nacionales de diálogo;
- promover la cooperación entre las autoridades nacionales y locales, también mediante el seguimiento de los efectos de las políticas y programas de desarrollo a nivel local, y mediante el desarrollo de la interacción con regularidad (por ejemplo, celebración de talleres conjuntos);
- prestar apoyo a las autoridades locales para formular, implementar y seguir de cerca los respectivos programas de cooperación para el desarrollo, y aplicar los principios de la cooperación eficaz para el desarrollo a la ayuda de financiación y la asistencia técnica que reciben de los asociados internacionales.

36 UIP y AWEPA, “Statement” (2016): [http://archive.ipu.org/cnl-e/200/7\(c\)-r1.pdf](http://archive.ipu.org/cnl-e/200/7(c)-r1.pdf).



Miembros del Gobierno de Ucrania aplauden tras la aprobación por los parlamentarios del proyecto presupuestario de 2020 del Gobierno durante la sesión Verkhovna Rada, en Kiev, Ucrania, 14 de noviembre de 2019. © Sergii Kharchenko/ NurPhoto

VII. Conclusión: fortalecimiento de la función de los parlamentos y los parlamentarios en la cooperación para el desarrollo

La concreción de la Agenda 2030 requiere no solo más recursos, sino también un enfoque más sólido en la calidad de la cooperación para el desarrollo.

Como se debate en las presentes *Directrices*, la cooperación para el desarrollo está en constante evolución con nuevos enfoques y procesos que se prueban cada día. A lo largo de los años, la cooperación para el desarrollo ha llegado a ser muy compleja, como respuesta a las exigencias de mayor transparencia y rendición de cuentas así como mejores resultados en términos de desarrollo.

Los parlamentos y los parlamentarios en todo el mundo desempeñan una función significativa e informada en garantizar que la cooperación para el desarrollo permita impulsar el desarrollo sostenible de alta calidad y obtener resultados para las personas y países. La capacidad de los parlamentos para participar en la cooperación para el desarrollo y de lograr que sea más eficaz en la realización de los ODS dependerá, en última instancia, de la mejora de sus capacidades para legislar, supervisar, presupuestar y representar.

Estas *Directrices* son una contribución a esta vasta tarea. Para estar al día con las cuestiones relativas a la cooperación para el desarrollo, enterarse de nuevas iniciativas, o simplemente ponerse en contacto con expertos y colegas, se invita a los parlamentarios a que se aúnen a la plataforma de conocimientos de la AGCED en <https://knowledge.effectivecooperation.org/>.




Lista de recuadros

- Recuadro 1 ¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)?
- Recuadro 2 Participación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿dónde aprender más?
- Recuadro 3 Acuerdos históricos sobre la cooperación para el desarrollo
- Recuadro 4 De la eficacia de la ayuda a la cooperación eficaz para el desarrollo
- Recuadro 5 ¿Qué es la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)?
- Recuadro 6 Más allá de la AOD: Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés)
- Recuadro 7 Integración de la implementación de los ODS en Pakistán
- Recuadro 8 Políticas nacionales de cooperación para el desarrollo
- Recuadro 9 Participación parlamentaria en la política nacional de cooperación para el desarrollo (o “política de ayuda”)
- Recuadro 10 Elementos centrales y cuatro elementos facilitadores para la rendición mutua de cuentas a nivel nacional
- Recuadro 11 Tipos indicativos de mecanismos de rendición mutua de cuentas
- Recuadro 12 La función de los parlamentos en la implementación de los ODS – Manual parlamentario
- Recuadro 13 Complementar los datos de la cooperación para el desarrollo que se presentan a nivel nacional con los datos públicos disponibles relativos a la cooperación para el desarrollo
- Recuadro 14 La Iniciativa Fiscal de Addis
- Recuadro 15 La Iniciativa para la transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)
- Recuadro 16 ¿Qué son las alianzas público-privadas? (APP)
- Recuadro 17 Los Principios Globales para la Contratación Abierta [véase oecd.org]
- Recuadro 18 El Marco de seguimiento de la Alianza Global (AGCED)
- Recuadro 19 Aspectos destacados de la Declaración parlamentaria de Nairobi



Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.

 +41 22 919 41 50
 +41 22 919 41 60
 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Ginebra – Suiza
www.ipu.org



Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo

One United Nations Plaza,
New York, NY 10017
Estados Unidos
www.undp.org