

### Modalidades de la cooperación para el desarrollo en una era post 2015

La naturaleza transformativa de una agenda de desarrollo post 2015 plantea importantes desafíos para la cooperación para el desarrollo. La universalidad y la naturaleza unificada de los Objetivos para el Desarrollo Sustentable (ODS) y la mayor diversidad de agentes de cooperación para el desarrollo implican replantearnos lo que entendemos por cooperación para el desarrollo. Para alcanzar los objetivos expansivos que abarcan los ODS será necesario contar con cantidades sin precedentes de recursos financieros y de otros medios de implementación no financieros como por ejemplo el respaldo a las capacidades y los cambios en las políticas. Los ODS ponen casi el mismo énfasis en estos medios de implementación que en los recursos financieros.<sup>0</sup> Existen varias modalidades diferentes para la ejecución de la cooperación para el desarrollo, provenientes de fuentes oficiales y privadas. Algunos ejemplos de estas modalidades son:

- Financiaciones - Subvenciones (oficiales y privadas de ONGs y fundaciones), préstamos concesionales, instrumentos combinados, financiaciones innovadoras y asociaciones público-privadas.
- Respaldo de capacidades - Recursos humanos y organizativos, intercambio de experiencias, cooperación tecnológica.
- Cambio en las políticas - cambios en las normas globales, coherencia entre las políticas

Las modalidades de cooperación para el desarrollo no son intercambiables. Cada modalidad tiene sus particularidades en la manera en la que se aplica o en sus efectos probables. La eficacia y el impacto de una modalidad están ampliamente influenciados por el contexto en el que se aplica. Además, estas modalidades no funcionan aisladas las unas de las otras, y se las puede utilizar combinadas. Las principales preguntas que los encargados de preparar políticas deberán enfrentar son: « ¿Qué modalidad o combinación de modalidades será más eficaz para un contexto en particular? ¿Qué modalidad logrará el impacto deseado? »

### Elementos clave de un marco de evaluación

Los encargados de la toma de decisiones pueden aprovechar la existencia de un marco y utilizarlo como mecanismo estructurado para tomar decisiones fundamentadas en las modalidades de cooperación para el desarrollo. El marco de evaluación desarrollado por Alonso y Glennie (2015) propone que las cooperaciones para el desarrollo pueden evaluarse a partir de cuatro dimensiones que incluyen a su vez una serie de criterios, como se indica en la Tabla 1.

Varios de estos criterios no son nuevos. Los mismos se basan por un lado en los principios de una asociación eficaz entre los países asociados en el Consenso sobre Financiación para el Desarrollo de Monterrey (2002) y en posteriores conferencias y cumbres globales, y por el otro en la ayuda y en la agenda para el desarrollo eficaz.

Los tipos de cooperación y modalidades para el desarrollo se discuten en el Resumen de Políticas Número 1, « ¿Qué es la cooperación para el desarrollo? », dentro de la serie de resúmenes de políticas preparados por la ONU DAES para el FCD.

### Preparativos para la cooperación para el desarrollo en una era post FCD 2015 y 2016

Este resumen de políticas aborda un marco propuesto para evaluar la adecuación de diferentes modalidades de cooperación para el desarrollo post 2015. Existen muchas modalidades diferentes para ejecutar la cooperación para el desarrollo. Los encargados de desarrollar políticas pueden aprovechar la existencia de un marco que los ayude a escoger la modalidad más apropiada para el contexto de su país. Esto puede ayudar a aumentar el impacto y la eficacia de las distintas modalidades.

El marco de evaluación no debería utilizarse mecánicamente, ni tampoco debería ser el único instrumento para la toma de decisiones. Las perspectivas enriquecedoras que surgen de distintos socios y accionistas deberían complementar el marco de evaluación.

Mientras el resumen de políticas describe la aplicación del marco de evaluación para formas financieras de cooperación para el desarrollo, el marco provee un punto de partida para elaborar un marco de evaluación que tenga como objetivo evaluar los modos de cooperación para el desarrollo no financieros.

Este resumen de políticas está basado en un estudio sobre «Cooperación para el Desarrollo y la Agenda post 2015» realizado por Jose Antonio Alonso y Jonathan Glennie, encargado por el Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de las Naciones Unidas. El estudio forma parte de un proyecto de investigación de la ONU DAES, financiado por el DFID (UK), sobre «Cooperación para el desarrollo en un marco post 2015».

**Los puntos de vista presentados en este resumen no representan necesariamente aquellos de las Naciones Unidas o del gobierno del Reino Unido.**

El presente resumen tiene como objetivo generar ideas para las discusiones post 2015, particularmente antes de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FpD3) en Addis Ababa, Etiopía en julio del 2015 y de la Reunión de Alto nivel del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo en Nueva York en julio del 2016.



**Tabla 1: Aspectos y criterios para la evaluación de las modalidades de desarrollo**

Aspectos	Criterios
Calidad de los vínculos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve el desarrollo de la pertenencia nacional</li> <li>• Fortalece las capacidades para establecer asociaciones inclusivas</li> <li>• Desempeña un rol redistributivo</li> <li>• Permite prever los recursos necesarios</li> <li>• Promueve la transparencia y la rendición de cuentas</li> </ul>
Funcionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite medir los recursos que hace falta movilizar</li> <li>• Costo de los recursos</li> <li>• Flexibilidad para reorientar las actividades</li> <li>• Velocidad de entrega</li> <li>• Multiplica las capacidades para obtener recursos adicionales</li> <li>• Promueve la coordinación entre los asociados y la armonización con los sistemas de países</li> </ul>
Nivel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuado para funcionar a:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel local</li> <li>- Nivel nacional</li> <li>- Nivel regional</li> <li>- Nivel global</li> </ul> </li> </ul>
Relevancia para la agenda de desarrollo post 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negocios inconclusos vinculados a la lucha contra la pobreza y el impulso al progreso social</li> <li>• Respaldo a la transición hacia estrategias nacionales de desarrollo sostenible</li> <li>• Respaldo al suministro de bienes públicos internacionales (vinculados a los desafíos globales que exigen una acción colectiva)</li> </ul>

Las declaraciones que surgen de estos esfuerzos señalaron, entre otras cosas y de diferentes maneras, la importancia de la pertenencia nacional, la transparencia y la responsabilidad de rendición de cuentas, y la necesidad de mejorar la calidad de las AOD y otras cooperaciones para el desarrollo.

Cabe destacar que el marco de evaluación se aplica a los flujos financieros que corresponden a la definición de cooperación para el desarrollo. Esto quiere decir que no se aplica a flujos de cooperación no destinados al desarrollo como las inversiones directas extranjeras. También excluye la asistencia humanitaria ya que la misma se incluye en relación a criterios muy específicos y en general en respuesta a situaciones inesperadas.

### 1. Calidad de los vínculos

Los resultados de la cooperación para el desarrollo dependen crucialmente de la calidad de los vínculos impulsados entre los diferentes socios implicados en una modalidad de cooperación para

el desarrollo particular. Estos vínculos a veces se modulan según la modalidad de cooperación escogida para cada caso.

En este caso es importante la medida en que la modalidad de cooperación mejora o debilita la pertenencia nacional del proceso de desarrollo en un país en desarrollo. También es relevante el alcance que tiene la modalidad de cooperación para el desarrollo a la hora de mejorar la inclusión de agentes de desarrollo, de permitir la previsibilidad de recursos, de dar voz a los grupos marginalizados y en qué medida promueve la transparencia y la rendición de cuentas. El rol redistributivo de las modalidades de cooperación para el desarrollo es otro criterio de evaluación. Por ejemplo, si la intención es permitir que la gente más pobre pueda acceder a los recursos que necesitan para su desarrollo, entonces una subvención será la modalidad más adecuada en vez de modalidades de cooperación para el desarrollo reembolsables.

## 2. Funcionalidad

La funcionalidad de una modalidad de cooperación para el desarrollo se refiere a su capacidad de movilizar recursos a escala apropiada, al costo de estos recursos y a la velocidad y la confiabilidad de la modalidad. La funcionalidad incluye consideraciones de flexibilidad para permitir que los países en desarrollo puedan realizar cambios y adaptar el apoyo a sus propias necesidades. La funcionalidad de una modalidad también puede evaluarse en términos de su capacidad para aprovechar otros recursos, domésticos y externos. Esta es una consideración importante ya que en general los recursos que necesita el desarrollo son mayores que los recursos disponibles para la cooperación para el desarrollo. El alcance que tiene la armonización impulsada por la cooperación para el desarrollo entre los socios de desarrollo es otro criterio de evaluación. La armonización entre los socios de desarrollo tiene el potencial de reducir los costos de transacción para los países en desarrollo y fortalecer su pertenencia de la agenda de desarrollo.

## 3. Nivel

La agenda de desarrollo en la era post 2015 abarca múltiples niveles y tiene objetivos y metas a nivel local, nacional, regional y global. No todas las modalidades de desarrollo para la cooperación serán igualmente adecuadas para todos estos niveles. Por ejemplo, el apoyo general presupuestario o los proyectos de inversión funcionan básicamente a nivel nacional (o a veces sub-nacional), mientras que los fondos de fideicomiso de distintos donantes o los fondos verticales se aplican al nivel nacional, pero también son útiles a nivel regional o global si un conjunto de países está tratando un asunto en común.

## 4. Relevancia para la agenda de desarrollo post 2015

Una agenda de desarrollo post 2015 cubre tres áreas principales:

- (i) La agenda inconclusa vinculada a la lucha contra la pobreza y el impulso del progreso social;

- (ii) El respaldo a la transición hacia estrategias nacionales de desarrollo sostenible; y
- (iii) El respaldo al suministro de bienes públicos internacionales.<sup>1</sup>

No todas las modalidades de desarrollo para la cooperación serán apropiadas para aplicarse de la misma forma en estos tres niveles de la agenda de desarrollo. Por ejemplo, el suministro de bienes públicos internacionales exigirá modalidades que permitan respuestas internacionales cooperativas, mientras que la agenda vinculada a la lucha contra la pobreza exigirá modalidades con costos limitados para los países en desarrollo.

## Aplicación del marco de evaluación

La Tabla 2 muestra cómo puede aplicarse el marco de evaluación. Esta tabla no es exhaustiva, utiliza una cantidad reducida de ejemplos como ilustración.<sup>2</sup> El marco de evaluación busca brindarle a los encargados de tomar decisiones diferentes visiones sobre las ventajas y las desventajas de las distintas modalidades de cooperación para el desarrollo en un contexto en particular. Puede ser útil tanto para los países en desarrollo como para los países asociados. Los países en desarrollo pueden utilizar el marco de evaluación para determinar cuáles son las modalidades más adecuadas para el contexto de su país (sus distintas capacidades y necesidades de desarrollo). Los países asociados pueden utilizar el marco de evaluación para volver a calibrar el apoyo que brindan a los países del programa.

El marco de evaluación no debería aplicarse mecánicamente. El mismo brinda una herramienta para evaluar la eficacia potencial de una modalidad de desarrollo para la cooperación en un determinado contexto. Aunque se puede utilizar un puntaje numérico para sopesar los distintos criterios utilizados en el marco, la decisión respecto a una determinada modalidad de cooperación para el desarrollo no se basará

---

<sup>1</sup>En relación con los desafíos globales que exigen una acción colaborativa

<sup>2</sup>El texto puede reemplazarse por un puntaje (por ejemplo, con 1-3 puntos que indiquen el grado de eficacia de una modalidad e instrumento de cooperación para el desarrollo a partir de los criterios establecidos en el marco de evaluación. El 3 indicaría el nivel más alto y el 1 el más bajo).

únicamente en un puntaje numérico. Las visiones enriquecedoras que los distintos socios para el desarrollo y los gobiernos de los países en desarrollo aportan a la tabla mediante el diálogo constituyen una parte invaluable del proceso de toma de decisiones. La evaluación debería funcionar como una base para el diálogo entre los países asociados y los países del programa con el objetivo de alcanzar un consenso sobre las modalidades más apropiadas para el país. Este diálogo entre los países del programa y sus socios es también esencial para la supervisión y la revisión de los compromisos de la cooperación para el desarrollo y para impulsar el aprendizaje mutuo, el intercambio de conocimientos y la responsabilidad de rendición de cuentas.

### **Eficacia vs Impacto**

Este marco de evaluación se centra en la eficacia de las modalidades de cooperación para el desarrollo, esto quiere decir que evalúa si una determinada modalidad es adecuada para alcanzar sus objetivos previstos. El marco de evaluación no evalúa el impacto de las modalidades de cooperación para el desarrollo. Es útil establecer una distinción entre la *eficacia* de la cooperación para el desarrollo y su *impacto*.

La *eficacia* se refiere al alcance que tuvieron los objetivos previstos de la cooperación para el desarrollo (o de una modalidad en particular) o bien los resultados en el caso de una gestión basada en resultados. Un ejemplo de la eficacia de la cooperación para el desarrollo es «La subvención permitió ofrecer una vacuna a 1 millón de niños de menos de 5 años en el 2012».

El *impacto* se refiere a los cambios o a los resultados de desarrollo identificados luego de la implementación de una iniciativa de desarrollo. Estos cambios pueden ser positivos o negativos y voluntarios o involuntarios. Los mismos pueden ser un resultado directo de la intervención de desarrollo y por lo tanto pueden atribuirse a esta actividad. Sin embargo, en varios casos, la intervención para el desarrollo contribuyó indirectamente a los cambios. A la hora de evaluar el impacto, se buscan los cambios a más largo

plazo o las mejoras en las condiciones sociales. Medir el impacto puede ser una tarea difícil ya que en general hay varios factores que contribuyen a estos cambios o mejoras a más largo plazo.

El marco de evaluación puede mejorarse mediante criterios adicionales que evalúen el impacto de la cooperación para el desarrollo. Los siguientes criterios pueden ser complementos útiles para el marco de evaluación:

- La cantidad y el alcance de las condiciones políticas y de procedimiento son limitados.
- Está asociado con la capacidad de evaluar claramente el nivel de adicionalidad respecto a otros recursos oficiales.
- Impulsa la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
- Aborda las desigualdades sociales y la exclusión social
- Contribuye a la lucha contra el cambio climático y a la reducción del daño medioambiental

### **Preguntas para reflexionar**

El marco de evaluación brinda una propuesta y es un trabajo en curso. *¿Un marco con tales características sería útil para evaluar la pertinencia de distintas modalidades en determinados contextos?*

El marco de evaluación en la Tabla 2 fue diseñado principalmente para cooperaciones para el desarrollo de tipo financiera. Se espera que la cooperación para el desarrollo no financiera, particularmente el apoyo a las capacidades, adquiera una mayor relevancia en una agenda de desarrollo post 2015. *¿Cómo se puede adaptar el marco propuesto para evaluar cooperaciones para el desarrollo de tipo no financiero?*

Una implementación eficaz del marco de evaluación requiere un diálogo entre los gobiernos de los países del programa y sus socios. Aunque haya un proceso de diálogo bien establecido entre los gobiernos, esto no sucede entre los gobiernos y los sectores privados. *¿Cómo deberían hacer los gobiernos para implicar al sector privado en la aplicación del marco de evaluación?*

**Tabla 2: Evaluación de las modalidades de la cooperación para el desarrollo<sup>3</sup>**

<b>Modalidad de cooperación para el desarrollo</b>	<b>Subvenciones oficiales</b>	<b>Préstamos oficiales y otras intervenciones vinculadas al mercado</b>	<b>Fuentes privadas o combinadas<sup>4</sup></b>
<b>Calidad de los vínculos</b>			
Promueve el desarrollo de la pertenencia nacional	El AGP (Apoyo General al Presupuesto) tiende a impulsar una mayor pertenencia nacional, en comparación con las subvenciones vinculadas a propósitos específicos o proyectos de inversión.	Los préstamos concesionales o las inversiones de capital tienden a impulsar una pertenencia nacional más limitada.	Las subvenciones privadas (ONGs y fundaciones) y las financiaciones innovadoras tienden a impulsar una pertenencia nacional más limitada.
Fortalece las capacidades para establecer asociaciones inclusivas	Las subvenciones en forma de AGP, los fondos de fideicomiso de distintos donantes y las instituciones multilaterales tienden a impulsar asociaciones inclusivas.	En general los préstamos fortalecen las capacidades para establecer asociaciones inclusivas menos que las subvenciones.	En general las fuentes privadas o combinadas fortalecen las capacidades para establecer asociaciones inclusivas menos que las subvenciones.
Desempeña un rol redistributivo	Los proyectos de subvenciones/inversión pueden estar orientados a gente más pobre y tener un rol redistributivo positivo; el AGP depende de los padrones redistributivos de los gastos públicos.	Los préstamos, las inversiones de capital y otras modalidades basadas en el mercado tienden a no tomar en cuenta a los más pobres.	Las fuentes combinadas tienen menos efectos redistributivos que las subvenciones privadas (ONGs o fundaciones).
Permite prever los recursos necesarios	El AGP, los fondos multilaterales y de distintos donantes ofrecen una mayor previsibilidad de recursos, en comparación con las subvenciones a ONGs y los proyectos de inversión.	Los préstamos ofrecen una previsibilidad de recursos limitada, excepto en el caso de los préstamos multilaterales.	Las fuentes privadas y combinadas ofrecen una previsibilidad limitada excepto en el caso de algunas asociaciones público-privadas.
Promueve la transparencia y la rendición de cuentas	Mayores niveles de transparencia y de rendición de cuentas del AGP y de fondos de distintos donantes que los proyectos de inversión.	Transparencia limitada en préstamos concesionales e inversión de capitales, niveles moderados de transparencia y de rendición de cuentas en préstamos multilaterales.	Niveles moderados de transparencia y de rendición de cuentas en fuentes privadas o combinadas.
<b>Funcionalidad</b>			
Permite medir los recursos que hace falta movilizar	El AGP y los fondos de distintos donantes permiten movilizar una mayor cantidad de recursos que las subvenciones multilaterales y el apoyo central a las ONGs	Los préstamos concesionales, los préstamos multilaterales y los fondos reembolsables de distintos donantes permiten movilizar una mayor cantidad de recursos que la inversión de capital.	Las asociaciones público-privadas permiten movilizar mejor una gran cantidad de recursos que la mayoría de las subvenciones privadas y las financiaciones innovadoras.
Costo de los recursos	El AGP reduce los costes de transacción de la	Los préstamos reembolsables exigen que	Las subvenciones privadas no exigen que los

<sup>3</sup> Este marco de evaluación tal como se lo presenta aquí se aplica únicamente a la cooperación para el desarrollo de índole financiera.

<sup>4</sup> Se debería hacer una distinción entre las fuentes puramente privadas por un lado y las fuentes combinadas por el otro. En este documento, las mismas han sido agrupadas por motivos de brevedad.

	cooperación para el desarrollo. Las subvenciones no exigen que los beneficiarios tengan que reembolsar los montos.	los beneficiarios tengan que reembolsar el monto con intereses.	beneficiarios tengan que reembolsar los montos.
Velocidad de entrega	El AGP, las instituciones multilaterales y los fondos de distintos donantes tienen negociaciones largas en comparación con las de los proyectos de inversión y de respaldo a las ONGs.	Los préstamos, como otros instrumentos basados en el mercado, tienden a ser lentos en términos de plazos de entrega.	Los préstamos privados tienden a ser más rápidos en entrega que la financiación innovadora, las inversiones de capital y las asociaciones público-privadas.
Flexibilidad para reorientar las actividades	Las subvenciones bilaterales tienden a ser más flexibles que las subvenciones multilaterales.	Los préstamos concesionales, las inversiones de capital y los fondos multilaterales tienden a tener una flexibilidad limitada.	Las subvenciones privadas tienden a ser más flexibles en comparación con las asociaciones público-privadas y los fondos verticales.
Multiplica las capacidades para obtener recursos adicionales	Las subvenciones tienen una capacidad moderada para impulsar los recursos adicionales	Los préstamos tienden a tener una mayor capacidad de impulso que las subvenciones	Las subvenciones locales y la financiación innovadora tienen menos capacidad para impulsar recursos adicionales que las asociaciones público-privadas.
Promueve la coordinación entre los asociados y la armonización con los sistemas de países	El AGP promueve una mayor coordinación y armonización que otros medios de subvención	Los préstamos tienden a ser limitados a la hora de impulsar la coordinación y la armonización	Las fuentes privadas o combinadas tienden a ser limitadas a la hora de impulsar la coordinación y la armonización
<b>Nivel</b>			
Adecuado para funcionar a: Nivel local Nivel nacional Nivel regional Nivel global	Las subvenciones son más adecuadas para los niveles locales y nacionales. Los fondos de fideicomiso de distintos donantes son más adecuados para los niveles nacionales y regionales. Las subvenciones a instituciones multilaterales son adecuadas a todo nivel.	Los préstamos concesionales y la inversión de capital son adecuados para el nivel nacional. Los préstamos a instituciones multilaterales son adecuados para los niveles locales, nacionales, regionales y globales. Los fondos de distintos donantes son adecuados para los niveles nacionales, regionales y globales.	Los fondos innovadores y las fuentes combinadas son particularmente adecuados para los niveles nacionales y globales. Los préstamos privados en general son más apropiados a nivel local y nacional.
<b>Relevancia para la agenda de desarrollo post 2015</b>			
Trabajo incompleto en la reducción de la pobreza	AGP, soporte básico a las ONGs, proyectos de inversión, instituciones multilaterales y fondos de distintos donantes	Préstamos concesionales, instituciones multilaterales y fondos de distintos donantes	Préstamos privados, asociaciones público-privadas, fondos verticales y financiación innovadora.
Respaldo a la transición hacia estrategias nacionales de desarrollo sostenible	AGP, proyectos de inversión, instituciones multilaterales y fondos de distintos donantes	Préstamos concesionales, inversión de capital, fondos de distintos donantes e instituciones multilaterales.	Préstamos privados, asociaciones público-privadas, fondos verticales y financiación innovadora.
Respaldo al suministro de bienes públicos internacionales.	Instituciones multilaterales y fondos de distintos donantes	Instituciones multilaterales y fondos de distintos donantes	Asociaciones público-privadas, fondos verticales y financiación innovadora.

AGP=Apoyo General al Presupuesto

## ¿Le interesa nuestro trabajo?

Si desea obtener más información no dude en contactarnos:

### Secretariado FCD

Cooperación para el Desarrollo

Sección de Políticas, Oficina de Asistencia y Coordinación ECOSOC

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones

Unidas,

Edificio de la Secretaría de las Naciones Unidas, piso 25

Nueva York, NY 10017

Email: [dcf@un.org](mailto:dcf@un.org)

Sitio web: [www.un.org/ecosoc/dcf](http://www.un.org/ecosoc/dcf)

