

EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

PRIMERA FASE

INFORME DE SÍNTESIS

ISBN inglés: 978-87-7667-916-3
e-ISBN: 978-87-7667-917-0
ISBN francés: 978-87-7667-918-7
e-ISBN: 978-87-7667-919-4
ISBN español: 978-87-7667-920-0
e-ISBN: 978-87-7667-921-7

© Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca.

Cita sugerida: Wood, B; Kabell, D; Sagasti, F; Muwanga, N.
Informe de síntesis sobre la Primera Fase de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París, Copenhague, julio de 2008.

Se permite la reproducción de la presente publicación de forma parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.

El presente informe refleja únicamente las opiniones de los autores. Las opiniones aquí vertidas no tienen por qué coincidir con aquellas de los países y agencias participantes.

Producción gráfica: Turbineforlaget, Filmbyen 21, 8000 Aarhus C, Dinamarca
Diseño gráfico: ph7 kommunikation, www.ph7.dk
Traducción: Oversætterhuset A/S, www.translationhouse.com
Impresión: Scanprint a/s, Jens Juuls Vej 2, 8260 Viby, Dinamarca

Se puede descargar directamente el informe en la página www.accrahlf.net y solicitarlo de forma gratuita en www.evaluation.dk o en

DBK Logistic Service
Mimersvej 4
4600 Koege
Dinamarca
Teléfono +45 32 69 77 88

EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

PRIMERA FASE

INFORME DE SÍNTESIS

Bernard Wood, Jefe de Equipo
Dorte Kabell
Nansozi Muwanga
Francisco Sagasti

Julio de 2008



Kabell Konsulting ApS
Managing for results

Prólogo

La Declaración de París constituye un reto importante tanto para el mundo de la cooperación al desarrollo en general como para el campo de la evaluación del desarrollo. A diferencia de otras declaraciones conjuntas realizadas con anterioridad sobre armonización y alineación, la Declaración de París presenta una hoja de ruta práctica y orientada a la acción con unos objetivos específicos que han de cumplirse para el 2010. El número de países y organizaciones internacionales que han participado en el Foro de Alto Nivel y firmado los compromisos conjuntos incluidos en la Declaración no conoce precedentes y refleja el progresivo incremento de la variedad de voces en el debate sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.

Además de centrarse principalmente en la monitorización, la Declaración de París hace hincapié también en la importancia de efectuar una evaluación conjunta transnacional independiente para comprender mejor cómo contribuye a la consecución de los objetivos de desarrollo el incremento de la eficacia de la ayuda.

El objetivo general de la evaluación es valorar la relevancia y eficacia de la Declaración de París y su contribución a la eficacia de la ayuda y, a la postre, a la eficacia del desarrollo. La evaluación se lleva a cabo en dos fases a fin de obtener una buena base de valoración:

- *La primera fase* se ha realizado con el objetivo de fortalecer la eficacia de la ayuda evaluando los cambios en el comportamiento e identificando cuáles son las mejores prácticas para socios y donantes a la hora de poner en práctica los compromisos contraídos en París.
- *La segunda fase* tendrá por objetivo evaluar la contribución de la Declaración a la eficacia de la ayuda y a los resultados del desarrollo.

La Primera Fase de la Evaluación ha finalizado y esperamos que contribuya, de forma constructiva, a los permanentes de-

bates políticos sobre la eficacia de la ayuda y, en particular, al 3^{er} Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que se celebrará en la capital de Ghana, Accra, en septiembre de 2008. El inicio de la segunda fase está previsto para principios de 2009 y finalizará coincidiendo con el 4^{to} Foro de Alto Nivel en 2011.

La primera fase incluyó ocho *Evaluaciones a nivel de país* diseñadas a partir de un marco de evaluación común que garantizara la comparabilidad de los resultados entre los países, al tiempo que permitiera adaptarse a los intereses específicos de cada país. Estas evaluaciones se centraron en la implementación real de la Declaración de París en contextos concretos y se llevaron a cabo en Bangladesh, Bolivia, Filipinas, Senegal, Sudáfrica, Sri Lanka, Uganda y Vietnam (el estudio en Vietnam fue un ejercicio de monitorización independiente diseñado y ejecutado de forma separada). Cada país socio se encargó de dirigir las evaluaciones a nivel de país que, en su mayoría, recibieron el apoyo económico y material por parte de los donantes.

Las evaluaciones a nivel de país se complementaron con once *Evaluaciones de donantes y agencias de desarrollo multilaterales* que estudiaban la manera en que está representada la Declaración de París en sus políticas y directrices. Estas evaluaciones se basaron principalmente en revisiones de documentos, se complementaron con entrevistas a actores clave y fueron realizadas en el Banco Asiático de Desarrollo, Australia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Reino Unido y en el UNDG (El UNDG llevó a cabo una evaluación conjunta a nivel central y a nivel de país). Las evaluaciones fueron dirigidas por los departamentos de evaluación correspondientes de las agencias.

Dos asesores independientes, Rikke Ingrid Jensen y John Eriksson, se encargaron de revisar las evaluaciones a nivel de país y de agencias.

Este informe constituye una síntesis de estas 19 evaluaciones. Ha sido confeccionado por un equipo independiente formado

por Dorte Kabell (Dinamarca), Nansozi Muwanga (Uganda), Francisco Sagasti (Perú) y Bernard Wood, jefe de equipo (Canadá).

El Informe de Síntesis fue revisado por Mary Chinery-Hesse, Asesora del Presidente de Ghana y antigua Vicedirectora General de la Organización Internacional del Trabajo, y Bruce Murray, Profesor Adjunto del Instituto Asiático de Gestión y antiguo Director General de Evaluación en el Banco Asiático de Desarrollo.

De la orientación estratégica de la evaluación se ha encargado un Grupo de Referencia Internacional compuesto por miembros de la Red CAD sobre la Evaluación del Desarrollo, representantes de los países socios, principalmente miembros del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda, y representantes de la sociedad civil.¹ El Grupo de Referencia se reunió tres veces entre 2007 y 2008 y ha tenido la oportunidad de comentar los sucesivos borradores del Informe de Síntesis.

El Grupo de Referencia nombró un pequeño Grupo de Dirección² encargado de la coordinación diaria y dirección global del proceso de evaluación. El Grupo de Dirección ayudó también a los donantes y países socios a realizar sus evaluaciones. Sri Lanka y Dinamarca copresidieron el Grupo de Referencia y el Grupo de Dirección, que fueron respaldados por una pequeña secretaría auspiciada por Dinamarca.

El Equipo de Síntesis se apoyó en el Grupo de Dirección a la hora de abordar temas como la interpretación de los términos de referencia y aspectos operacionales, incluyendo el calendario y las restricciones presupuestarias. De acuerdo con lo especificado en su encargo, el equipo examinó y abordó en detalle los principales comentarios del Grupo de Referencia y Grupo de Dirección, aunque la responsabilidad del contenido de este informe final recae únicamente sobre el Equipo.

A pesar de la complejidad que supone evaluar los resultados de una declaración política, esta evaluación nació bajo la premisa de identificar lecciones útiles y recomendaciones a partir de las cuales los gobiernos, agencias e individuos involucrados pudieran actuar en beneficio de la eficacia del desarrollo. Consideramos que esta evaluación ha identificado dichas lecciones y recomendaciones. Además, el propio proceso de evaluación ha sido un ejemplo de la puesta en práctica de los principios básicos de la Declaración de París como son la asociación y apropiación, y ha contribuido a mejorar el conocimiento y el diálogo con los países y las agencias participantes.

Ahora se trata de que los gobiernos, las agencias y los grupos de la sociedad civil, destinatarios de esta evaluación, pongan en práctica las lecciones y las recomendaciones.



Velayuthan Sivagnanasothy



Niels Dabelstein

Copresidentes del los Grupos de Referencia y de Dirección

¹ El Grupo de Referencia está formado por: el Banco Asiático de Desarrollo, Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Bolivia, Camboya, Camerún, Canadá, Dinamarca, EURO-DAD, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Mali, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, OCDE/CAD, Filipinas, Reality of Aid, Senegal, Sudáfrica, España, Sri Lanka, Suecia, Uganda, Reino Unido, UNDP/UNDG, EE.UU., Vietnam, Banco Mundial y Zambia.

² El Grupo de Dirección está formado por: Niels Dabelstein, del departamento de Evaluación, Danida/Secretaría para la Evaluación de la Declaración de París, Dinamarca; Ted Kliet, Responsable Jefe de Evaluación, del departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones, Ministerio de Asuntos Exteriores, Países Bajos; Saraswathi Menon, Director de la Oficina de Evaluación, UNDP; Velayuthan Sivagnanasothy, Director General del Departamento de Ayuda Exterior y Monitorización Presupuestaria, Ministerio de la Implementación del Plan, Sri Lanka; y la Abogada Elaine Venter, Directora de Cooperación al Desarrollo Internacional, Tesorería Nacional, Sudáfrica.

Índice

Prólogo	iv
Agradecimientos	ix
Acrónimos	ix
Resumen ejecutivo	x
Finalidad y antecedentes.....	x
Conclusiones generales.....	xiii
Lecciones clave.....	xiv
Recomendaciones clave.....	xv
1. Introducción	1
1.1 La Declaración de París.....	1
1.2 La evaluación de la implementación.....	1
1.3 Finalidad y alcance de la Primera Fase de la Evaluación.....	1
1.4 Enfoque, metodología y limitaciones.....	2
1.5 Evaluaciones a nivel de país.....	2
1.6 Evaluaciones a nivel central del Socio de Desarrollo.....	3
1.7 Taller de resultados emergentes.....	3
1.8 Limitaciones de la evaluación.....	3
1.9 Estudios temáticos.....	4
1.10 Finalidad del informe de síntesis, estructura y enfoque.....	4
2. El contexto para la implementación de la Declaración de París	7
2.1 El contexto de reforma internacional.....	7
2.2 El contexto en diferentes países e instituciones.....	8
3. Síntesis de los resultados de la evaluación	11
I Apropiación	11
3.1 Evaluación general.....	11
3.2 Tendencias y eventos emergentes.....	11
3.3 Influencias en el comportamiento de los países y los Socios de Desarrollo.....	13
3.4 Conclusiones: ¿está cambiando el comportamiento con respecto a la apropiación?.....	15
II Alineación	17
3.5 Evaluación general.....	17
3.6 La alineación de los donantes con las estrategias de los socios.....	17
3.7 Coordinación de la ayuda para fortalecer la capacidad.....	19
3.8 Construcción de sistemas nacionales fiables y aplicación de los sistemas nacionales.....	19
3.9 Prevención de implementación paralela de sistemas.....	21
3.10 Provisión de ayuda más predecible y liberación de la ayuda.....	21
3.11 Conclusiones: ¿está cambiando el comportamiento con respecto a la alineación?.....	22
III Armonización	23
3.12 Evaluación general.....	23
3.13 Tendencias y eventos emergentes.....	23
3.14 Influencias sobre el comportamiento de los países y los Socios de Desarrollo.....	25
3.15 Conclusiones: ¿está cambiando el comportamiento con respecto a la armonización de la ayuda?.....	26

IV Gestión orientada a resultados	27
3.16 Evaluación general	27
3.17 Tendencias y eventos emergentes.....	27
3.18 Influencias sobre el comportamiento de los países y los Socios de Desarrollo	28
3.19 Conclusiones: ¿está cambiando el comportamiento con respecto a la gestión orientada a resultados?.....	29
V Responsabilidad mutua	30
3.20 Evaluación general	30
3.21 Tendencias y eventos emergentes.....	30
3.22 Información acerca del rendimiento y capacidad de responsabilidad mutua	32
3.23 Influencias sobre el comportamiento de los países y los Socios de Desarrollo	32
3.24 Conclusiones: ¿está cambiando el comportamiento con respecto a la responsabilidad mutua?.....	34
VI Evaluaciones de los Países Socios de la Declaración de París como Herramienta para la Eficacia de la Ayuda	35
3.25 Evaluación general	35
3.26 Claridad	35
3.27 Relevancia.....	36
3.28 Coherencia	36
VII ¿Se han aplicado los compromisos, capacidades e incentivos necesarios?	37
4. Conclusiones y asuntos más generales sobre la implementación de la Declaración de París de forma global ...	41
4.1 Una agenda política concebida para la acción, no sólo técnica.....	41
4.2 Una agenda compartida, pero con algunas divergencias	41
4.3 Fortalecimiento de la capacidad y confianza en los sistemas del país.....	42
4.4 Expectativas y aplicaciones diferentes de la Declaración de París	42
4.5 Trabajar con contextos diferentes	42
4.6 Las aplicaciones y límites de los indicadores de monitorización.....	43
4.7 Sinergias y tensiones entre los compromisos.....	43
4.8 Las cuestiones de los costes de transición y transacción.....	44
5. Lecciones y recomendaciones clave	45
5.1 Lecciones.....	45
5.2 Recomendaciones clave.....	46
Anexo 1: Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al desarrollo	50
Anexo 2: Marco para los Términos de Referencia de la Primera Fase, evaluación de la Aplicación de la Declaración de París	64
Anexo 3: Primera Fase de la Evaluación de la Puesta en práctica de la Declaración de París, términos de Referencia Generales para las evaluaciones a nivel país	73
Anexo 4: Primera Fase de la Evaluación de la puesta en práctica de la Declaración de París, términos de Referencia generales para las evaluaciones a nivel de sede de los Socios para el Desarrollo	79
Anexo 5: Primera Fase de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París, términos de Referencia para el informe de síntesis	84
Anexo 6: Primera Fase de la Evaluación de la implementación de la Declaración de París, marco analítico del informe de síntesis	87
Anexo 7: Casos prácticos	89
7.1 Banco Asiático de Desarrollo	89
7.2 Australia	92

7.3 Bangladesh	94
7.4 Bolivia	98
7.5 Dinamarca	101
7.6 Finlandia	104
7.7 Francia	107
7.8 Alemania	110
7.9 Luxemburgo	114
7.10 Países Bajos	116
7.11 Nueva Zelanda	119
7.12 Filipinas	123
7.13 Senegal	128
7.14 Sudáfrica	132
7.15 Sri Lanka	137
7.16 Uganda	140
7.17 Reino Unido	144
7.18 Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas	148
7.19 Vietnam	152
Anexo 8: Referencias Adicionales Seleccionadas	156

Agradecimientos

En primer lugar, agradecer a los responsables de los países y de las agencias evaluadas por asumir el trabajo y los riesgos de una evaluación tan temprana a fin de mejorar su propio rendimiento y el de los demás. Tal y como se refleja en el informe, su voluntad de promover y apoyar una valoración abierta es posiblemente un indicador de elevada conformidad con la norma y, en particular, de gran transparencia y compromiso por mejorar.

Este informe de síntesis se ha realizado a partir de los estudios resumidos y el trabajo de todos los miembros de los equipos, grupos de referencia, participantes, informadores y expertos. Durante la preparación del informe de síntesis, una serie de contribuidores han añadido valiosas opiniones a sus escritos,

al igual que lo han hecho los miembros de los Grupos de Dirección y Referencia encargados de la evaluación global.

Se ha de agradecer especialmente la labor de aquellos que han ayudado de forma continuada a pulir el informe, en particular Niels Dabelstein, la principal persona de enlace para el equipo de síntesis, por su incansable compromiso con el proyecto y su constante cortesía y constructividad.

El equipo expresa su agradecimiento a David Arbirk por su paciente e ingeniosa búsqueda y ayuda en la edición, y a Bronwyn Drainie por las sugerencias editoriales finales que sirvieron para mejorar la claridad del informe con vistas a audiencias más amplias.

Acrónimos

El significado de los acrónimos que aparecen en el informe se explicita en cada caso. La deliberada eliminación de acrónimos y jerga tiene por objetivo contribuir, o quizá inspirar modesta-

mente, a la consecución de una comunicación más directa en temas como la Declaración de París con el mundo no especializado, constituido por la gran mayoría de la humanidad.

Resumen Ejecutivo

Finalidad y antecedentes

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, aprobada en marzo de 2005, constituye en la actualidad un acuerdo internacional de referencia que persigue mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. Fija una hoja de ruta de compromisos prácticos estructurada alrededor de cinco principios clave de ayuda eficaz:

- Apropiación por países
- Alineación con las estrategias, los sistemas y los procedimientos de los países
- Armonización de las acciones de los donantes
- Gestión orientada a resultados; y
- Responsabilidad mutua

Cada compromiso posee una serie de indicadores de éxito. La Declaración incorpora también disposiciones para la monitorización regular y evaluación independiente de las formas de implementar los compromisos.

Este informe sintetiza los resultados de la primera evaluación para la implementación temprana de la Declaración de París, que se extiende desde marzo de 2005 hasta finales de 2007. Incluye evaluaciones exhaustivas en ocho países y otros estudios menos detallados sobre once Socios de Desarrollo o agencias de “donantes”,¹ analizados a nivel central. La participación de todos los países y las agencias fue voluntaria. Un

¹ NOTA TERMINOLÓGICA: En los términos de referencia, o instrucciones, de estos dos grupos se emplearon los términos “países” o “países socios” para referirse a países receptores de ayuda y “Socios de Desarrollo” para los países y agencias que proporcionan la ayuda. De aquí se colige que los términos antiguos de “receptor” y “donante” (y también “ayuda”) implicaban una cierta idea indebida de beneficencia en la relación e incluía connotaciones no deseadas. Sin embargo, el uso repetido de “socios” para ambos grupos (empleado cientos de veces en este informe) ha generado confusión, especialmente para los lectores no especialistas a los que va dirigido. Para los fines del presente informe, “países” o “países socios” harán referencia a los países que reciben la ayuda, y los términos, si bien imperfectos, “donantes” (que se emplea en la Declaración de París) o “agencias de desarrollo” se utilizarán para referirse a los países y agencias multilaterales que proporcionan ayuda. Otros socios, como las organizaciones no gubernamentales y los actores del sector privado serán identificados de forma específica.

grupo de gestión internacional se encargó de la dirección de la evaluación y recibió directrices de un grupo de referencia formado por 31 países e instituciones. Al tratarse de una evaluación temprana, la atención principal se centró en las formas de mejorar y fomentar la implementación, en lugar de emitir un juicio definitivo sobre la eficacia.

Esta evaluación complementa un proceso de monitorización paralelo. Las Encuestas de Monitorización tienen por objetivo supervisar los acontecimientos referentes a la implementación mediante una serie de indicadores seleccionados, mientras que esta evaluación persigue arrojar luz sobre las razones y formas en las que tienen lugar los acontecimientos. A pesar de las limitaciones, referidas en el informe, los resultados de la evaluación contribuyen sobremanera a dicho objetivo.

Es necesario destacar que ninguna síntesis sería capaz de retratar plenamente toda la cantidad de información, percepciones y enfoques, así como valoraciones sinceras, de los 19 informes sobre los que se basa. Estos informes poseen un valor per se en el avance de la Declaración de París en los países y agencias donde se han realizado. Sus resultados, conclusiones y recomendaciones pormenorizados merecen una atención a escala nacional e internacional. Sus resúmenes ejecutivos se incluyen en los anexos de este informe y los textos íntegros están disponibles en el CD adjunto.

Las preguntas de la evaluación

La evaluación tiene por objetivo responder a tres preguntas centrales:

- ¿Qué tendencias importantes o eventos están surgiendo a raíz del inicio de la implementación de la Declaración de París?
- ¿Cuáles son las principales influencias que están afectando al comportamiento de los países y a los Socios de Desarrollo en relación con la implementación de sus compromisos de París?
- ¿Hasta qué punto está dirigida la implementación a los cinco compromisos de la Declaración: apropiación,

alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua? En caso afirmativo, ¿cómo y por qué? En caso negativo, ¿por qué no?

Se esperaba que todos los equipos de evaluación examinaran 3 “condiciones habilitadoras” para la implementación de la Declaración de París:

- El compromiso y liderazgo aplicados
- Capacidades para actuar
- Los incentivos para su aplicación.

El contexto es clave

La preocupación internacional por mejorar la eficacia de la ayuda y su contribución al desarrollo no se inició con la Declaración de París en 2005. No obstante, la Declaración constituyó un paso decisivo en la formalización y reestructuración de los esfuerzos para desarrollar un plan de acción internacional con un apoyo sin precedentes. Nació tras una larga crisis de confianza en el campo de la ayuda al desarrollo en la década de los 90 y después de varias reacciones políticas importantes a nivel mundial. Se necesitaban acciones conjuntas que estuvieran basadas en una nueva serie de relaciones entre los países y sus “Socios de Desarrollo”. La mayor parte de países y agencias evaluados ya eran reconocidos líderes en reformas de la eficacia de la ayuda, así que la Declaración representó un hito importante en lugar de un punto de salida. Además, el contexto es también dinámico: varios estudios destacan los cambios sustanciales y/o incertidumbres en el rendimiento de la implementación que pueden atribuirse a variaciones y presiones políticas. Otro elemento crucial y cambiante del contexto, que aún no ha sido debidamente analizado, es el efecto de los flujos de los recursos no destinados a la ayuda y el incremento de los flujos de ayuda que siguen fuera de los marcos de la Declaración de París (en particular, aquellos procedentes de las principales fundaciones y otras fuentes privadas, donantes oficiales no tradicionales y ONGs de desarrollo.)

La implementación de los cinco compromisos: resultados y conclusiones

Apropiación por países

El principio de apropiación ha adquirido mucha importancia desde 2005, a pesar de que las evaluaciones muestran que el significado práctico y los límites de la apropiación de los países y el liderazgo suelen ser aspectos de difícil definición. Tanto en los países socios como en las administraciones de los donantes, el compromiso y el liderazgo a nivel político son los elementos más importantes para determinar cómo se actuará para fortalecer la apropiación del país.

Todas las evaluaciones en los países socios apuntan a un fortalecimiento de las políticas y estrategias de desarrollo nacionales desde 2005, lo que proporciona una base más sólida para conseguir la apropiación. Aún así, incluso los países con más experiencia afrontan dificultades a la hora de transponer estas estrategias nacionales en estrategias sectoriales y programas operativos descentralizados, y de coordinar donantes. En estos países, por lo tanto, la apropiación nacional es sólida pero

limitada. En la práctica, la apropiación sigue centrada principalmente en las partes interesadas de los gobiernos centrales en vez de las autoridades provinciales y locales, incluso en campos que deberían haber sido delegados. La apropiación varía según los sectores, como por ejemplo en el sector de la educación, salud, energía e infraestructuras. Estos últimos están dirigidos principalmente por los gobiernos, mientras que los grupos marginales y de sociedades civiles se ocupan mayoritariamente de las áreas de cooperación y desarrollo sectoriales y humanitarias.

Desde 2005, todos los donantes evaluados han tomado medidas para reconocer la importancia de la apropiación del país socio y garantizar que se respeta en la práctica. Al mismo tiempo, la mayoría de los sistemas administrativos y políticos de los propios donantes fijan límites diferenciales en su comportamiento real para apoyar la apropiación de los países.

Con vistas a avanzar en la implementación de la Declaración de París, el concepto de apropiación en este contexto no debe abordarse como una condición absoluta, sino como un proceso o un estado continuo. El indicador de la Encuesta de Monitorización sobre apropiación² se refiere solamente a una dimensión de esta compleja imagen.

Alineación con las estrategias, instituciones y procedimientos del país

Las evaluaciones de las agencias de desarrollo y de los países socios indican que, a pesar de que existen claros compromisos con la alineación, la implementación de los diferentes componentes de la alineación establecidos en la Declaración ha sido muy irregular. El progreso es más visible en la alineación de las estrategias de ayuda con las prioridades nacionales, y no tanto en la alineación de las asignaciones de ayuda, la utilización y construcción de sistemas nacionales, la reducción de Unidades de Implementación de Proyectos paralelas y la coordinación del apoyo para fortalecer las capacidades. La evidencia de mejoras en la previsión y liberación de la ayuda entre los donantes bilaterales es escasa. Como era el caso con la apropiación, el liderazgo aplicado por los países socios anfitriones es un determinante principal para conocer hasta qué punto y con qué ritmo puede darse la alineación.

Los riesgos reales y percibidos, así como las debilidades relativas de los sistemas nacionales, constituyen importantes escollos a la hora de avanzar en la alineación. Los esfuerzos realizados por la mayoría de los países para fortalecer sus procesos y sistemas nacionales no son suficientes para apoyar el progreso necesario. Tampoco es suficiente el número de donantes dispuestos a ayudar a fortalecer estos sistemas utilizándolos. Por otro lado, los donantes parecen estar dispuestos a continuar incrementando la asistencia financiera y técnica para proporcionar el fortalecimiento de capacidad necesario.

² Indicador 1: “Al menos el 75% de los países socios poseen estrategias de desarrollo operacionales. (Para el 2010)”

Armonización de las acciones de los donantes

Las evaluaciones no sugieren un retroceso en la armonización, pero tampoco indican una tendencia general hacia el progreso, a excepción del Código Europeo de Conducta de 2007, del que se percibe que tiene un gran potencial para aumentar la armonización entre sus miembros. Los donantes son los principales responsables de realizar los cambios para incrementar los objetivos de la armonización. Al mismo tiempo, las evaluaciones indican claramente que, como en otras áreas, el liderazgo, la iniciativa y el apoyo de los países socios anfitriones son factores importantes, y a menudo imprescindibles, para progresar.

Los debates sobre instrumentos específicos de apoyo presupuestario,³ especialmente en ciertos países y círculos en los que estos instrumentos son controvertidos, corren el riesgo de ensombrecer una agenda de armonización más amplia y desviar la atención de una serie de logros y otras necesidades de armonización y compromisos establecidos en la Declaración de París.

Por ello, es necesario satisfacer la cuestión de la confianza en los sistemas de los otros para que la armonización cumpla con las expectativas. Este sería aplicable incluso para aquellos donantes que no precisan superar los problemas de “armonización” en sus propios sistemas, restricciones formales importantes para entrar en acuerdos armonizados o fuertes presiones para mantener la visibilidad directa y la responsabilidad de su propia ayuda.

Por último, algunos resultados sugieren que el papel y la importancia de la armonización dentro de la agenda de la Declaración de París pueden estar perdiendo importancia en favor de una mayor alineación con los sistemas de los países.

Gestión orientada a resultados

Numerosas evaluaciones han documentado y ayudado a entender la falta relativa de atención y avances registrados en la implementación de los compromisos de París en materia de gestión orientada a resultados. Estas evaluaciones coinciden en que los avances para alcanzar los objetivos marcados por las Encuestas de Monitorización en lo que respecta a los comeditos de los países socios son lentos.⁴ Varios estudios apuntaron la necesidad de fortalecer las capacidades estadísticas y utilizarlas de forma más eficiente a la hora de tomar decisiones.

Al mismo tiempo, las evaluaciones volvieron a centrar su atención en el resto de preocupaciones de la Declaración: lo que necesitan hacer los donantes para dirigir sus propios sistemas y su apoyo activo para obtener sistemas de países más efica-

3 El apoyo presupuestario suele tratarse de ayuda proporcionada a través de los propios sistemas de gestión financiera de cada país, y no se asigna a proyectos específicos o a partidas de gastos, como ocurre en las modalidades de ayuda tradicionales.

4 Tener para el 2010 marcos de evaluación de rendimiento transparentes y “monitorizables” para evaluar los avances realizados en a) las estrategias nacionales de desarrollo, y b) programas sectoriales.

ces. Debido a la escasa capacidad observada en este área, no sorprenderá que los diferentes marcos orientados a resultados en ambas partes se vean como un obstáculo para el progreso.

En una nota más positiva, allí donde hay información y plataformas para la participación⁵ es más fácil para los donantes progresar en la consecución de sus propios compromisos de París para gestionar mejor los resultados de la ayuda.

Por último, el hecho de que no se haya informado lo suficiente sobre las acciones importantes realizadas por los países socios en áreas relativas a la gestión orientada a resultados puede sugerir que existen problemas a la hora de presentar y comprender los requisitos necesarios para cumplir estos compromisos específicos.

Responsabilidad mutua

Todas las evaluaciones transmiten el sentimiento de que los procesos conjuntos para hacer un seguimiento del progreso y solucionar los problemas se quedan cortos en materia de responsabilidad mutua. Para poder retratar lo que las evaluaciones señalaron realmente acerca de la implementación del compromiso de la responsabilidad mutua es necesario ir más allá del indicador individual seleccionado para la Encuesta de Monitorización⁶ y volver al paquete cuidadosamente elaborado y recíproco de los compromisos mutuos incluido en la propia Declaración de París. Indica que las cuestiones clave acerca de la responsabilidad mutua, que por lo demás, no parecen estar muy claras o son potencialmente controvertidas, en particular en los aspectos referidos a quién es responsable y de qué, habían sido tratadas con antelación y sometidas a una revisión mutua en la Declaración.

Si bien es cierto que todos perciben la responsabilidad mutua como un rompecabezas complicado, las propias evaluaciones indican que se tienen al alcance de la mano más claves para la solución de lo que generalmente se cree. El informe de síntesis identifica media docena de tipos de mecanismos empleados en diferentes grados, los cuales podrían aprovecharse mejor para satisfacer este compromiso sobre el que descansa la credibilidad de la Declaración de París. Las evaluaciones, y especialmente aquellas que se realizan de forma conjunta, deberían jugar un papel más prominente.

Según las evaluaciones, los obstáculos que limitan el progreso en el área central de la responsabilidad mutua son de carácter político y pueden conducir a situaciones de dificultad e interferencia. Es necesario que los líderes políticos reconduzcan este compromiso. Dicha reconducción, entre otros beneficios, ayudaría a aclarar el papel y los límites previstos para la Encuesta de Monitorización en la evaluación continua de la implementación y a corregir algunos de los efectos involuntarios resultantes de la forma en que ha sido aplicada hasta la fecha.

5 Tal y como se ilustra en el ejemplo de Uganda.

6 Indicador 12: “Todos los países socios cuentan con revisiones de evaluaciones mutuas (para el 2010)”.

Conclusiones generales

La Declaración de París no es meramente un acuerdo técnico, sino que representa una agenda política para la acción. Los informes han puesto de manifiesto que toda la Declaración de París y sus compromisos constituyen tareas políticas. A lo largo del arduo proceso de implementación surgen problemas reales de poder y economía política que, en muchas ocasiones, precisan de soluciones políticas.

A modo de ejemplo de los pasos políticos que han de tomarse, la mayor parte de los donantes aún tienen que preparar a sus poderes públicos y adaptar su legislación y normativa según se requiera para permitir la posibilidad de:

- Hacer menos hincapié en la visibilidad de sus esfuerzos nacionales y vincular la ayuda a sus propios proveedores;
- Aceptar y gestionar los riesgos basándose en los sistemas de los países y otros donantes, en lugar de insistir en la aplicación de los propios;
- Acordar delegar mayor poder de decisión al personal ubicado sobre el terreno;
- Garantizar flujos de ayuda más predecibles; y
- Encontrar formas de resolver las disputas políticas con los países socios sin menoscabar las relaciones a largo plazo.

Por su parte, la mayoría de países socios debe:

- Asumir un compromiso político más firme para reafirmar así su liderazgo en la alineación, coordinación y armonización de la ayuda, aceptando los riesgos y gestionando los efectos en sus relaciones con los donantes.
- Garantizar que la responsabilidad de cara al desarrollo y ayuda sea compartida de forma más amplia entre diferentes partes y niveles gubernamentales, así como en los poderes legislativos, sociedad civil y sector privado y ciudadanía en general.

Se trata de una agenda compartida, pero con algunas divergencias. Esta evaluación revela sólo algunas diferencias de enfoque existentes entre los representantes de los países y aquellos de los donantes (especialmente los que son responsables de los programas y están sobre el terreno) sobre los aspectos evaluados. Tres puntos clave en los que divergen son:

- ¿Qué es lo que está limitando realmente el uso de sistemas de país a la hora de gestionar la ayuda?
- Las prioridades relativas entre la apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua; y
- el grado de preocupación sobre los crecientes costes de transición y transacción consecuencia del cambio de sistemas para cumplir con los compromisos de la Declaración de París.

El fortalecimiento de la capacidad y la confianza en los sistemas del país es un tema de vital importancia. Uno de los principales escollos a la hora de implementar la Declaración es la preocupación existente sobre la debilidad de las capacidades y los sistemas en los países socios. Aunque los países evaluados en

el presente informe están dotados de las mayores capacidades y de los sistemas más avanzados de entre todos los países socios, dicho escollo aparece de forma recurrente en casi todas las evaluaciones. Este hecho indica que la preocupación puede deberse, en parte, a las percepciones desfasadas existentes entre los donantes.

Las expectativas y aplicaciones de la Declaración de París difieren. Según una de las evaluaciones, las opiniones acerca de la Declaración varían desde que se trata de “una Declaración de intenciones” hasta un conjunto de “decretos no negociables.” La tendencia general de centrarse casi exclusivamente en determinados objetivos de indicadores respalda aún más esta última idea. Tanto los países como los socios donantes están encontrando dificultades para entender bien como aplicar la Declaración, ya que su implementación tiene lugar en contextos diferentes.

Cómo abordar diferentes contextos sigue siendo un problema sin resolver. Un hallazgo recurrente en las evaluaciones es que es preciso mejorar el equilibrio entre el reconocimiento y adaptación de la Declaración de París a los diferentes contextos, al tiempo que se mantienen los incentivos para las mejoras colectivas y colaborativas más importantes.

Es necesario reconocer con mayor claridad los límites de los indicadores de monitorización y su aplicación adecuada. Las evaluaciones muestran que la mala interpretación del papel y lugar de aplicación de la Encuesta y de sus indicadores ha tenido importantes efectos no deseados, ya que ha reducido el enfoque de atención, debate y acción sobre un conjunto limitado de medidas.

Existen importantes sinergias y tensiones entre los compromisos. En general, existen firmes indicaciones que revelan que el movimiento en los diferentes compromisos provoca un fortalecimiento mutuo, pero también hay señales de la existencia de diferencias en las prioridades y posibles compensaciones. A medida que avanza la implementación en varios frentes, es posible comprobar claramente que los países esperan que la armonización del donante esté dirigida por el país y orientada al apoyo de la alineación. Algunos donantes parecen estar haciendo un mayor hincapié en la gestión orientada a resultados, determinados aspectos de la responsabilidad mutua y la armonización, mientras que los países socios tienden a centrarse más en el fortalecimiento de la alineación y la apropiación.

Es necesario abordar los desafíos relativos a los costes de transición y transacción resultantes de la implementación. Todas las evaluaciones muestran que estos cambios, sin ánimo de cuestionar las direcciones y medidas especificadas por la Declaración de París para fortalecer la eficacia de la ayuda, están conduciendo a ajustes de transición difíciles y a mayores costes de transacción en la gestión de sus programas de ayuda. Los estudios sugieren que la armonización y la división del trabajo no han avanzado lo suficiente para proporcionar

mucha ayuda. Las evaluaciones de los países socios muestran que aún no quedan claras las implicaciones de las nuevas demandas de liderazgo estratégico que se les imponen o que las antiguas, por las que se gestionaban múltiples intervenciones de donantes, queden mitigadas. Por regla general, las evaluaciones no recogen una idea clara sobre si los costes de transacción netos de la ayuda se reducirán con respecto a la situación anterior a 2005, tal y como se adelantó al principio, como motivo principal para realizar las reformas, ni de cómo se repartirán los beneficios esperados (si se dan) entre los países y los Socios de Desarrollo.

Las evaluaciones de los países socios de la Declaración de París como herramienta para la eficacia de la ayuda

Seis estudios a nivel de país incorporaron capítulos que evaluaban la Declaración de París como herramienta para la eficacia de la ayuda, centrándose, en particular, en la claridad, relevancia y coherencia interna de las disposiciones. Estos informes muestran que los únicos que conocen en profundidad la Declaración de París siguen siendo los actores que están en contacto directo con la misma. Esto subraya la necesidad de ampliar el compromiso y la popularización a fin de evitar el peligro de que se convierta en un tema exclusivo de burócratas, ajenos al contexto político de los lugares donde ha de implementarse.

Los países expresaron su preocupación sobre la claridad, validez y finalidad de algunos de los indicadores empleados para monitorizar la implementación. Pusieron en entredicho la noción percibida de “objetivos de talla única”. Algunos de los objetivos de la Declaración de París se consideran vanos, ajenos a la realidad o insuficientemente adaptados a las distintas condiciones. A modo de ejemplo, los informadores manifestaron sus dudas sobre asuntos como: la capacidad real de los gobiernos en algunos países o del personal de los donantes sobre el terreno para llevar a cabo nuevas tareas; la capacidad de los donantes para proporcionar flujos de ayuda más predecibles; la viabilidad o idoneidad de eliminar paulatinamente las unidades paralelas de implementación de proyectos en general, o de desinvertir gradualmente en proyectos (aún considerados por algunos como el mejor medio para llegar a los grupos más vulnerables.)

La Declaración de París constituye un elemento clave en algunos de los principales aspectos de la eficacia y uso estratégico de la ayuda, e impulsa con mayor fuerza a la consecución de los objetivos de desarrollo. A su vez, la Declaración no ha sido necesariamente concebida para ofrecer soluciones a medida que respondan a otros de los problemas más urgentes del desarrollo, como pueden ser la gestión de la delegación y la descentralización; temas relacionados con recursos humanos y desarrollo de capacidades; nuevos impulsos a nivel temático en desarrollo; la sostenibilidad de los resultados de los proyectos y programas de desarrollo; aspectos medioambientales; asuntos de género o una mejor gestión de la financiación que no constituye una ayuda para el desarrollo. En resumen, si bien es cierto que la Declaración es importante dentro de su

ámbito específico de eficacia de la ayuda, está muy lejos de ser una panacea para los principales problemas de desarrollo de muchos países.

Algunos consideran que la Declaración es demasiado prescriptiva para los países y no lo suficientemente vinculante para los donantes y, hasta cierto punto, se percibe continuamente como una Declaración “encauzada hacia los donantes”. Todos constatan la necesidad de garantizar que la acción sobre los distintos compromisos se realice de forma complementaria y sea un refuerzo mutuo, y de reducir la posibilidad de que haya incoherencias y conflictos entre los diferentes compromisos y medidas de implementación.

¿Se han aplicado el compromiso, capacidades e incentivos necesarios?

Todas las evaluaciones individuales valoraron las “condiciones habilitadoras” (compromiso, capacidades e incentivos) existentes en países y agencias para apoyar la correcta implementación de la Declaración de París. Las tres tablas incluidas en la Sección VII ofrecen una síntesis general de los “por qué” y “cómo” del rendimiento. Es preciso apuntar que las variaciones en el rendimiento, así como en el compromiso de apoyo, capacidades e incentivos en los diferentes países y especialmente en las agencias, son muy amplias. Esto se debe principalmente a que la mejora de la gestión de la ayuda es sólo una parte (a menudo relativamente pequeña) dentro de la gestión de las prioridades de desarrollo en todos los países socios evaluados. Estos países consideran que la Declaración es más o menos útil para una serie de fines, y que las condiciones habilitadoras aplicadas reflejarán naturalmente esas variaciones.

Algunas agencias de desarrollo están convirtiendo la ayuda eficaz en su “razón de ser” y la Declaración de París les está sirviendo de guía en la organización y realización del trabajo. En lo que respecta a otras agencias de donantes, las evaluaciones indican que las preocupaciones sobre la eficacia de la ayuda no prevalecen siempre frente a la inercia institucional o frente a otros objetivos políticos o comerciales en sus programas de ayuda, y que las perspectivas de la Declaración de París no se internalizan ni aplican plenamente. Las evaluaciones resumidas combinan los resultados y las conclusiones de las evaluaciones de los países y las de los donantes, ya que las autoevaluaciones y las evaluaciones mutuas arrojaron unos resultados de gran consistencia.

Lecciones clave

1. A fin de contrarrestar los riesgos crecientes de burocratización y “fatiga de eficacia de la ayuda” contra los que se advierte en numerosas evaluaciones, es necesario aplicar medidas concretas para reactivar y otorgar un elevado compromiso político a la implementación de las reformas de la eficacia de la ayuda, tanto en los sistemas de los países como en aquellos de los Socios de Desarrollo. Es de vital importancia que los gobiernos socios y los donantes pasen con celeridad de las palabras a la acción a fin de mantener la credibilidad de la Declaración.

2. La implementación de las reformas de la Declaración tiene mayor probabilidad de éxito en países en los que la comprensión e implicación trasciendan los reducidos círculos de especialistas, tal y como se ha mostrado mediante los prometedoros avances en la implicación de los poderes públicos y sociedad civil, tanto en países socios como donantes. En muchos países, los gobiernos regionales y locales constituyen actores de gran importancia, por lo que es precisa su participación plena.
3. Otro factor de éxito en la implementación en países es el papel de los denominados “campeones”, actores que garantizan el despliegue de las capacidades necesarias y lideran el impulso vital para alinear la ayuda con los sistemas presupuestarios y de responsabilidades del país. Entre los donantes, el conjunto de cambios en la normativa y en las prácticas para delegar mayor autoridad y capacidad a las oficinas emplazadas sobre el terreno ha sido la condición habilitadora más importante para tener éxito en la implementación.
4. Ahora, los requisitos clave para avanzar en la implementación de las reformas de la Declaración de París son el fortalecimiento de las capacidades reales de los sistemas de los países socios para gestionar la ayuda eficazmente y el reconocimiento de la existencia de dichas capacidades a nivel internacional. El uso de estos sistemas, siempre que se acepten y gestionen los riesgos, es la mejor manera de que los donantes puedan ayudar a formar capacidades y confianza.
5. El carácter integrador, equilibrado y recíproco del paquete completo de los compromisos de la Declaración de París debe ser reafirmado y aplicado con firmeza, y la Encuesta de Monitorización y los indicadores deben integrarse en la perspectiva correcta como parte de la agenda global.
6. Para compensar por la percepción de una Declaración de París vista como un conjunto de “objetivos de talla única” de estricto cumplimiento, es necesario reiterar y demostrar que sus directrices pueden y deben adaptarse a las circunstancias particulares de cada país y, al mismo tiempo, aclarar las características aplicables de manera común.

Recomendaciones clave

Estas recomendaciones emanan directamente de la síntesis de los resultados y las conclusiones de la evaluación. Se basan tanto en ejemplos de buenas prácticas como en puntos débiles encontrados en los programas de los países y de los Socios de Desarrollo evaluados. Forman una serie de recomendaciones de carácter estratégico que, probablemente, sean aplicables a un abanico de países y agencias de donantes más amplio que aquellos que han sido evaluados, algunos de los cuales ya están liderando la reforma.

Se recomienda a los países y a las agencias de socios adoptar los siguientes pasos durante el periodo restante de revisión de

la Declaración de París hasta 2010. De esta forma, se establecerá una base clara para realizar una evaluación de progreso quinquenal y las correcciones pertinentes en dicho momento.

Se recomienda a las **autoridades de los países socios**:

1. **Anunciar, antes de finales de 2008, una cantidad gestionable de pasos priorizados a fin de fortalecer su liderazgo en relaciones de ayuda hasta el 2010, tomando en consideración las lecciones aprendidas de las evaluaciones de monitorización y de los balances conocidos hasta la fecha.**
2. **Actuar en base a las revisiones provisionales de la implementación de 2008 para garantizar la aplicación de un mecanismo transparente continuado, basado preferiblemente en los poderes legislativos, que permita un seguimiento político e invite a la participación pública en materia de gestión de la ayuda y reformas.**
3. **Proporcionar una orientación clara a los donantes que apoyan el fortalecimiento de las capacidades en sus prioridades para asistirles en una gestión de la ayuda más eficaz, acorde con sus principales preocupaciones de desarrollo.**
4. **Concebir, para 2010, como muy tarde, los sistemas adaptados de gestión orientada a resultados que mejor respondan a las respectivas necesidades de planificación, gestión y responsabilidad nacionales, y ofrecer una base suficiente para aprovechar las aportaciones de los donantes.**

Se recomienda a **las autoridades de los Socios de Desarrollo/donantes**:

5. **Actualizar sus poderes legislativos y públicos en 2008 con el trabajo realizado hasta la fecha en materia de reformas de eficacia de la ayuda, haciendo hincapié en las necesidades y los planes para efectuar más cambios concretos, aplicables antes de 2010, destinados a aceptar y a respaldar el liderazgo nacional en la implementación de la ayuda y lograr una mayor armonización del donante.**
6. **Anunciar, antes de finales de 2008, sus planes detallados para delegar, para 2010, a sus oficinas sobre el terreno una autoridad decisoria suficiente, proveer personal debidamente formado y otros recursos para apoyar y participar plenamente en una cooperación dirigida por el país que esté mejor alineada y armonizada.**
7. **Especificar, para el 2010 a más tardar, sus pasos concretos para la mejora de la puntualidad, integridad y exactitud de la información y previsión en materia de flujos de ayuda destinados a la planificación, presupuestos**

y ciclos de elaboración de informes de los países socios, junto con otros donantes. Establecer las disposiciones necesarias para las asignaciones, compromisos y previsiones firmes de carácter plurianual.

8. Proporcionar personal, formación y presupuestos adicionales hasta el 2010 para hacer que sus propios programas se ajusten a las demandas nuevas y de transición y costes de transacción y necesidades de aprendizaje que representan las mayores preocupaciones a la hora de implementar la agenda de París.
9. Asignar recursos especiales (presupuestos y asistencia técnica coordinada) para apoyar y reforzar los esfuerzos priorizados de los países a fin de fortalecer sus propias capacidades para implementar una cooperación más eficaz. Colaborar con socios en el diseño y gestión de otros medios provisionales de implementación (como las unidades de implementación de proyectos) para que incrementen la capacidad y la apropiación en el país.

Se recomienda a los organizadores de la segunda fase de evaluación de la implementación:

10. Diseñar la evaluación de forma estratégica para seguir abordando los resultados y los dilemas resultantes de la primera fase y tratar directamente el tema de la “eficacia de la ayuda”, y evaluar si la ayuda contribuye a mejorar los resultados e impactos del desarrollo (eficacia del desarrollo). Deberá basarse en evaluaciones representativas del país y aplicar una metodología de base coherente.

1. Introducción

1.1 La Declaración de París

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda¹ es un acuerdo internacional de referencia cuyo objetivo es mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. Fue aprobada en marzo de 2005 por más de un centenar de ministros, jefes de agencias y otros altos funcionarios procedentes de un amplio abanico de países y organizaciones internacionales. En ella se establece una hoja de ruta basada en la acción provista de 56 compromisos, organizados alrededor de cinco principios clave: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua.

La Declaración de París representa un importante desafío para el mundo de la cooperación al desarrollo. Va más allá de las declaraciones conjuntas realizadas previamente sobre armonización y alineación de la ayuda, estableciendo medidas prácticas con objetivos específicos que deben cumplirse para 2010 y puntos de revisión definitivos hasta dicha fecha. El texto definitivo de la Declaración no solamente incorpora compromisos en materia de la armonización y la alineación de la ayuda, sino también en otras áreas, incluyendo la apropiación y la gestión orientada a resultados de los países, así como la responsabilidad mutua. Contiene disposiciones claras para la realización de monitorizaciones regulares y evaluaciones independientes sobre la implementación de los compromisos. En 2006 se realizó una primera Encuesta de Monitorización para conocer el progreso, y en 2008 se finalizará una segunda encuesta.² Mientras las encuestas buscan monitorizar el progreso frente a unos indicadores específicos relacionados con la implementación, las evaluaciones tienen por objetivo responder a los por qué y cómo de los acontecimientos para conocer los efectos emergentes (deseados y no deseados) de los cambios en el comportamiento entre los países y sus Socios de Desarrollo. Este informe abarca la Primera Fase de

la Evaluación realizada a petición de los participantes de alto nivel que aceptaron la Declaración de París.

1.2 La evaluación de la implementación

La finalidad general de esta evaluación independiente de dos fases es evaluar la relevancia y la eficacia de la Declaración de París y su contribución al desarrollo. El objetivo de la evaluación es complementar la monitorización permanente de la implementación con una comprensión más exhaustiva y cualitativa de la forma en que una mayor eficacia en la ayuda puede contribuir a mejorar la eficacia del desarrollo.

La Declaración de París, por su ambición, alcance y amplia participación, representa un importante desafío nuevo en el campo de la evaluación del desarrollo, así como para el desarrollo y la cooperación al desarrollo. Los Términos de referencia marco, o instrucciones, para la Evaluación figuran en el anexo 2. Contienen las disposiciones de garantía de gestión y calidad aplicadas, incluyendo las responsabilidades de los grupos internacionales de referencia y dirección encargados de la evaluación y respaldados por un equipo de expertos independiente. Es importante destacar que la Declaración de París especificaba que el proceso de evaluación debía realizarse sin implicar la imposición de cargas adicionales a los socios, una condición que se ha reflejado de varias formas en los procesos y resultados de evaluación.

El objetivo de la segunda fase de evaluación, cuya finalización está prevista para 2011, será probar si se están alcanzando los efectos deseados de la Declaración de París: ¿están lográndose los compromisos de París, sirven éstos para que la ayuda sea más eficaz ("rendimientos"), y está esto dando lugar a un mayor desarrollo de la eficacia ("impactos") como se pretendía en la teoría subyacente de la Declaración?

1.3 Finalidad y alcance de la Primera Fase de la Evaluación

La primera fase del proceso de evaluación se extiende desde marzo de 2007 hasta septiembre de 2008 y tiene por objetivo

1 El texto de la Declaración está contenido en el Anexo 1 de este informe para su referencia.

2 Se han seleccionado doce indicadores sobre eficacia de la ayuda a fin de monitorizar y fomentar el progreso respecto a un conjunto de compromisos más amplio.

informar sobre cómo y por qué se ha llevado a cabo la implementación de la Declaración de París como se ha hecho hasta la fecha. Por lo tanto, la evaluación se centrará en los efectos de causa que no están recogidos dentro de los parámetros de las encuestas de la Declaración de París. Comenzará comprobando los resultados esperados de la agenda sobre la eficacia de la ayuda y prestando atención a los resultados no deseados del proceso de implementación.

Al tratarse de una evaluación centrada en mejorar unas actividades aún en vías de ejecución, el enfoque del ejercicio de la primera fase es buscar las maneras de mejorar y fomentar la implementación, en lugar de proporcionar un juicio definitivo sobre su eficacia. Por ello, su tarea consiste en señalar a las autoridades políticas las lecciones, puntos de interés y aspectos clave, en particular en lo referente a las explicaciones de por qué y cómo se logra, o no, el avance en la implementación de la Declaración de París. Además, se solicitó al equipo de síntesis que utilizara las evidencias como trampolín para poner encima de la mesa problemas y formular cuestiones que hagan avanzar el proceso de implementación. Esta síntesis de los resultados de la Primera Fase de la Evaluación está dirigida principalmente a la audiencia que va a estar representada en el Foro de Alto Nivel de Accra y a sus respectivos colegas nacionales, con vistas a alcanzar audiencias más amplias entre la comunidad internacional.

1.4 Enfoque, metodología y limitaciones

En esta Primera Fase de la Evaluación se ha puesto el énfasis en evaluar la implementación lograda hasta la fecha, y se ha prestado especial atención a tres cuestiones evaluadoras centrales:

- *¿Qué tendencias importantes o eventos están surgiendo a raíz del inicio de la implementación de la Declaración de París?*
- *¿Cuáles son las principales influencias que están afectando al comportamiento de los donantes y de los socios en relación con la implementación de sus compromisos de París ("aportaciones")?*
- *¿La implementación está conduciendo a acciones y cambios en el comportamiento con respecto a los cinco compromisos de la Declaración: mayor apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados de desarrollo y responsabilidad mutua? En caso afirmativo, ¿cómo y por qué? En caso negativo, ¿por qué no?*

La estructura de la Primera Fase de Evaluación (2007-2008) ha abarcado: evaluaciones a nivel de país; evaluaciones a nivel central de los donantes; estudios temáticos; y la presente síntesis de los dos primeros conjuntos. Los resultados de los distintos estudios temáticos serán publicados de forma separada. Esta Síntesis se basa en ocho evaluaciones de los países socios y 11 evaluaciones a nivel central de los socios de desarrollo disponibles a fecha de 1 de marzo de 2008, así como en las aportaciones realizadas en un taller celebrado a principios de febrero de 2008 sobre resultados emergentes.

1.5 Evaluaciones a nivel de país

El grupo de muestra para las evaluaciones a nivel de país ha estado compuesto por países socios autoelegidos que se han ofrecido voluntarios a dirigir estos estudios³ aplicando unos Términos de referencia genéricos (véase el Anexo 3), así como una orientación común para la gestión. Con el fin de reducir las cargas y maximizar la utilidad del trabajo, los grupos de gestión nacional y los equipos podían determinar libremente y adaptar la profundidad de las diferentes dimensiones a investigar en sus respectivos países. Se debe tener en cuenta que los países menos desarrollados están mucho menos representados en este grupo que en la población general de los países socios. Además, se considera que la mitad de los países que se autoeligieron están muy por encima de la media de todos los países socios en el avance de las reformas de la eficacia de la ayuda. No se han analizado de forma sistemática las posibles implicaciones de estas características del grupo de evaluación a nivel de país, pero deben tenerse en cuenta a la hora de considerar una aplicabilidad a mayor escala de los resultados, las conclusiones y las recomendaciones.

Las demandas de los estudios a nivel de país fueron más amplias que aquellas de las evaluaciones de donantes/agencias.⁴ Esto refleja el hecho de que los estudios a nivel de país fueran planificados como la fuente más importante de evaluación de la implementación sobre el terreno, complementados por una evaluación a nivel central "menos intensa" de las agencias de donantes que habían sido ya sometidas a una revisión más regular.

Con vistas a intentar explicar la acción o falta de acción hallada, todos los equipos de evaluación debían examinar de forma específica tres "condiciones habilitadoras": el compromiso y liderazgo aplicados; las capacidades para actuar; y los incentivos para su aplicación. Las conclusiones acerca de estas condiciones pueden encontrarse en capítulos posteriores de este informe y vienen resumidas en el capítulo VII. El capítulo VI resume las evaluaciones específicas, en estudios a nivel de país, de la utilidad de la Declaración de París como herramienta para favorecer la eficacia de la ayuda, así como del comportamiento de los donantes y del propio país a la hora de implementar cada uno de estos cinco compromisos principales.

Ocho equipos de países pudieron elaborar informes de evaluación a tiempo para su resumen y presentación en Accra. Los estudios de los países socios aquí resumidos son aque-

³ La realización de estos estudios fue planteada a los países socios que participaron en la Operación Conjunta de Monitorización en 2006-2007. Un país socio adicional (Sri Lanka) también se ofreció voluntario a participar en la Operación Conjunta. La participación de todos estos países refleja su elevado nivel de interés y compromiso en temas relacionados con la eficacia de la ayuda. Por lo tanto, no es posible señalar que los países autoseleccionados sean representativos o extensivos formalmente. Sin embargo, entre los países participantes hay estados pequeños y grandes, federales y unitarios, con sistemas económicos y políticos diferentes, con mayor o menor grado de "dependencia de ayuda", así como una amplia distribución geográfica.

⁴ Las agencias de los donantes ofrecieron apoyo financiero para la realización de los estudios a nivel del país.

llos que cubren la implementación en Bangladesh, Bolivia, Filipinas, Senegal, Sudáfrica, Sri Lanka, Uganda y Vietnam. Los estudios sobre Bolivia, Filipinas y Uganda aún estaban en la fase de proyecto cuando se preparó la síntesis. El estudio sobre Vietnam fue preparado para un proceso paralelo por un equipo de monitorización independiente y no se trata de un estudio de país realizado por el gobierno de Vietnam.

Varios de los estudios a nivel de país seleccionaron muestras de programas de Socios de Desarrollo para su análisis y sondeo, mientras que otros se centraron en la implementación de los compromisos de la Declaración en sectores específicos. Estas adaptaciones resultaron ser valiosas a la hora de ayudar a sentar los factores explicativos más amplios con ejemplos concretos y de realizar un análisis más profundo a través de las aportaciones de especialistas de los sectores y profesionales.

Los estudios aplicaron metodologías e instrumentos de recogida de datos aceptados, con una confianza importante en las herramientas de encuesta. Los diseños específicos, las técnicas de muestreo y los niveles de esfuerzo empleados en los estudios a nivel de país variaron ampliamente, pero, por lo general, recogieron información y resultados con elevados índices de comparabilidad.

1.6 Evaluaciones a nivel central del Socio de Desarrollo

Al igual que se hizo con los estudios a nivel de país, hubo un proceso de autoselección entre los países donantes y las agencias que se ofrecieron voluntarias a realizar evaluaciones a nivel central,⁵ a partir también de unos Términos de referencia, o instrucciones (véase el Anexo 4). Aunque no se consideró apropiado hacer adaptaciones importantes de los términos de referencia para los estudios de los donantes, sus respectivos equipos contaron con la libertad de agregar temas y puntos de atención especial para responder a los intereses particulares de sus agencias en lo referido al trabajo de evaluación. Algunas de las evaluaciones tenían secciones adicionales opcionales sobre sectores específicos y temas interrelacionados, así como la adopción de técnicas y metodologías de muestreo más extensas. Evidentemente, estas adiciones enriquecieron y fortalecieron los resultados de estas evaluaciones, como ocurrió con los estudios a nivel de país, a pesar de que estos resultados complementarios no pueden reflejarse directamente en el marco común para la síntesis. No obstante, se espera que aporten un valor añadido al trabajo de las agencias de donantes participantes y sus socios.

5 En este caso, tampoco es posible señalar que las organizaciones de donantes autoseleccionadas sean representativas o extensivas formalmente. Es preciso resaltar que los dos donantes bilaterales más grandes (los Estados Unidos y Japón) y las agencias multilaterales (el Banco Mundial y la Comisión Europea) no ofrecieron su participación. El mundo de la ayuda al desarrollo, más allá de los signatarios de la Declaración de París, debe empezar a tener en cuenta la gran cantidad de flujos que se están asignando y las relaciones forjadas a través de fundaciones y organizaciones privadas similares, así como las actividades de países donantes “no tradicionales” y cientos, si no miles, de agencias no gubernamentales centradas en el desarrollo internacional.

Once Socios de Desarrollo o agencias de donantes elaboraron informes para su posterior examen en este informe y presentación en Accra. Los estudios de los países socios aquí resumidos fueron realizados por el Banco Asiático de Desarrollo, Australia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Reino Unido y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG). A pesar de las variaciones sustanciales, tanto en la profundidad como en el enfoque de estas evaluaciones, recopilaron una base comparable de información y resultados conforme a sus instrucciones. Es preciso señalar que dichas instrucciones no exigían el tratamiento detallado de cada uno de los cinco compromisos de la Declaración, como ocurrió en los estudios de los países socios, así que la reflexión general de los estudios de los Socios de Desarrollo es más limitada. Desde el inicio de la evaluación, la intención ha sido asignar a las evaluaciones a nivel de país un papel básico y a las evaluaciones a nivel central un papel complementario de las primeras, proporcionando explicaciones del comportamiento sobre terreno.

1.7 Taller de resultados emergentes

Otra contribución importante fue aquella realizada en la Primera Fase de Evaluación por 50 participantes⁶ de un taller sobre resultados emergentes organizado en Parys, Sudáfrica, del 30 de enero al 1 de febrero del 2008. Dichas sesiones generaron aportaciones muy útiles sobre los resultados preliminares, sirviendo de ayuda para probar, aclarar y ampliar muchos puntos, y destacar algunos que merecían especial atención en sus informes finales. El taller contribuyó también al examen de algunas hipótesis de trabajo importantes y asunciones subyacentes sobre la implementación de la Declaración de París.

1.8 Limitaciones de la evaluación

Desde el inicio, los grupos internacionales de referencia y dirección anticiparon la mayoría de las limitaciones en la Primera Fase de la Evaluación. Por ello, acordaron proporcionar asesoramiento evaluativo anticipado para ayudar en el aprendizaje de lecciones y en las posibles correcciones de curso. Las principales limitaciones son las siguientes:

- El hecho de que la Declaración es relativamente reciente y que, por lo tanto, las evaluaciones solamente pueden atender al progreso temprano en la implementación de sus compromisos de gran alcance.
- El hecho de que múltiples partes de la agenda de reformas de la eficacia de la ayuda ya estaban en marcha antes de la Declaración, lo que limita la posibilidad de atribuir dichos cambios a la Declaración;
- La autoselección de grupos relativamente pequeños de países y agencias de socios para la evaluación;⁷

6 Representaron el grupo de referencia internacional, así como los equipos de evaluación independientes de varios países y agencias de socios y algunos países observadores adicionales.

7 Si bien es cierto que los países autoseleccionados y las organizaciones de donantes no son representativos ni extensivos formalmente, estos estudios permiten analizar con detalle un amplio abanico y distribución de experiencias concretas y, prestando especial atención al contexto, pueden arrojar cierta luz sobre experiencias en otros campos.

- La ausencia de grupos de control o bases claras y la existencia de grandes lagunas de datos cuantitativos fiables en casi todos los casos (un problema que ha sido abordado parcialmente, pero que aún alberga muchas dificultades intrínsecas, en los ejercicios de monitorización permanentes). Los resultados del ejercicio de monitorización de 2008 no estaban disponibles cuando este resumen fue elaborado;
- Se prescribieron metodologías complejas y distintas para las evaluaciones a nivel de país y de Socio de Desarrollo, incluyendo el hecho de no incorporar preguntas estándar (incluso en estos grupos) a un nivel que permitiría comparaciones o adiciones cuantitativas útiles;
- Amplia variedad en la validez de las pruebas y de los análisis presentados en los informes;
- Diferentes grados de independencia entre los equipos de evaluación para los diferentes estudios; y
- Tiempo y recursos disponibles relativamente limitados para las evaluaciones.

1.9 Estudios temáticos

Según lo previsto en la planificación de la evaluación, los grupos internacionales de referencia y dirección han encargado estudios temáticos especiales para complementar las evaluaciones a nivel de país y de donante. Hasta la fecha, se han encargado estos estudios temáticos, que discurren en paralelo a la síntesis y sobre los cuales se elaborarán informes separados en Accra, con el fin de abordar los siguientes temas:

- Fortalecimiento de la capacidad estadística;
- Liberación de la ayuda; y
- La Declaración de París y los estados frágiles.

Se está llevando a cabo un estudio especial sobre los vínculos entre la Declaración de París, la eficacia de la ayuda y la eficacia del desarrollo que sirva al diseño de la segunda fase de la evaluación.

Se ha considerado realizar estudios adicionales sobre cuestiones relacionadas con la cooperación técnica, el compromiso de la sociedad civil y temas interrelacionados, como el género, medio ambiente y gobierno, pero se concluyó que estos temas ya estaban siendo cubiertos a través de otros esfuerzos. Se está valorando también la necesidad potencial de realizar estudios temáticos adicionales para la segunda fase de la evaluación.

1.10 Finalidad del informe de síntesis, estructura y enfoque

El objetivo de este informe es ofrecer una síntesis sucinta, creíble y útil de los resultados de la evaluación de la Primera Fase. Una síntesis que se presentará en el 3^{er} Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Ghana en septiembre de 2008 y será aplicable a escala internacional. Extrae y analiza los resultados clave a partir de informes individuales y los unifica en un producto estratégico coherente provisto de conclusiones y recomendaciones relevantes, desde el punto de vista de las políticas, innovadoras y dirigidas a aquellos que pueden ac-

tuar sobre las mismas. La lectura de este informe no reemplaza de ninguna manera a los propios informes de evaluación, algunos de los cuales constituyen ricas fuentes de hallazgos sinceros y detallados, conclusiones y recomendaciones que merecen una atención nacional e internacional amplia.

La estructura del informe de síntesis integra los términos de referencia, o instrucciones, generales para la Primera Fase de la Evaluación y algunas obligaciones más específicas para las evaluaciones de los diferentes países y agencias de desarrollo. El marco para evaluar el progreso de la implementación de la Declaración de París se establece de forma explícita a través de los 56 compromisos contenidos en la propia Declaración y se informará acerca de los modelos de implementación a partir de estas normas.⁸

Sobre esta base, las secciones 3.I a 3.V, más abajo, examinan la implementación en las áreas de compromisos clave de la Declaración. En estos puntos se resumen los resultados y se responde a las preguntas de la evaluación. Cada sección proporciona una evaluación general, una descripción de las tendencias y los acontecimientos emergentes, las influencias sobre el comportamiento de los países y Socios de Desarrollo, y las conclusiones.

A tenor de las limitaciones generales apuntadas, la síntesis cuantifica los resultados generales sólo en aquellos casos excepcionales en los que dichos resultados se ven respaldados por los datos de un número suficiente de estudios. En la mayoría de los casos, la síntesis hace referencia a la frecuencia, distribución e importancia relativa de los hallazgos y conclusiones similares, se centra en extraer ejemplos de buenas y malas prácticas y ofrece lecciones y recomendaciones capaces de tener una relevancia más amplia.

Las secciones 3.VI y 3.VII resumen los resultados de dos características adicionales incluidas en las evaluaciones. La sección VI se refiere a las evaluaciones específicas, incluidas únicamente en los informes de los países socios, de la Declaración de París como herramienta para la eficacia de la ayuda, incluyendo su claridad, relevancia y coherencia, y en la identificación de resultados emergentes sobre el terreno. La sección VII resume los resultados de todas las evaluaciones realizadas a nivel individual sobre las “condiciones habilitadoras” (compromiso, capacidades e incentivos) disponibles en los países y agencias para apoyar la correcta implementación. Estas evaluaciones se crearon para buscar respuestas a los “por qué” y “cómo” del rendimiento en la Primera Fase de la Evaluación.

Al final, el informe reúne una serie de asuntos emergentes más amplios que van más allá o interrelacionan los compromisos individuales, además de conclusiones, lecciones y recomendaciones estratégicas.

⁸ Al mismo tiempo, es necesario destacar que existen importantes confusiones, solapamientos y diferencias en las interpretaciones acerca de algunos de los compromisos. Estos factores se identifican, se evalúan y, en algunos casos, se clarifican en el propio informe.

El informe examina los factores contextuales clave que afectan a la implementación de la Declaración, tanto a nivel internacional como dentro de los diferentes países y agencias. Las distintas metodologías de los dos grupos de estudios de evaluación no permiten comparaciones sistemáticas de ningún tipo ni el contraste de las percepciones de la Declaración de París y su implementación en las evaluaciones de los países y Socios de Desarrollo.⁹ Las evaluaciones no incluyeron pruebas relativas a aspectos de interrelación en el desarrollo (como igualdad de género, medio ambiente, derechos humanos y gobierno) o el compromiso de la sociedad civil para con la implementación de la Declaración de París. No obstante, un pequeño número de estudios abarcó específicamente algunas de estas cuestiones y los resultados figuran en sus informes individuales.

9 Las evaluaciones a nivel de país debían recabar perspectivas (de campo) nacionales y acerca del Socio de Desarrollo sobre aspectos clave, incluyendo la implementación de cada uno de los cinco compromisos. Los tamaños de las muestras y la distribución difirieron sustancialmente, y estos grupos no siempre informaron de forma separada sobre los resultados y los hallazgos estratégicos. Mientras tanto, se esperaban preguntas y respuestas más acotadas de las evaluaciones a nivel central de los donantes, pero algunos fueron más allá e incluyeron encuestas extensas acerca del personal sobre el terreno, de los socios y otros, aunque con muestras muy diferentes y hallazgos a un nivel más estratégico que no siempre distinguen los grupos por participante.

2. El Contexto para la Implementación de la Declaración de París

2.1 El contexto de reforma internacional

En esta evaluación es importante señalar claramente que la Declaración de París de 2005 no supuso el inicio de una intensa preocupación internacional por maximizar la eficacia de la ayuda y su contribución al desarrollo.¹ No obstante, la Declaración supuso un hito en la formalización y reorientación de la atención internacional y los esfuerzos consensuados para desarrollar un plan de acción internacional.

Si bien es cierto que siempre se han reconocido las dificultades y complejidades en el desarrollo y en la cooperación al desarrollo, en la década de los noventa una masa crítica de gobiernos y organizaciones internacionales empezaron a mostrar una determinación firme por afrontar los desafíos de una reforma. Existía una frustración generalizada, tanto en los países receptores de ayuda como en los países donantes, debido a la percepción de una escasez e irregularidad de los resultados demostrables y sostenibles por parte de la cooperación al desarrollo, así como numerosas preocupaciones específicas relacionadas con temas como:

- la sobrecarga de los países en desarrollo con proyectos, misiones, elaboración de informes y otras demandas de los donantes;
- el fracaso de gran parte de la asistencia técnica destinada a fortalecer las capacidades indígenas;
- el elevado precio de vincular la adjudicación de la ayuda a los proveedores nacionales; y
- ejemplos y modelos de uso y gestiones incorrectos de los recursos.

A la frustración generalizada por la falta de resultados de desarrollo tangibles la acompañaban otros factores como: un endeudamiento insostenible, el crecimiento de la pandemia del VIH/SIDA, la creciente preocupación por la igualdad de género; problemas graves de gobierno; el olvido o abuso de los derechos humanos; y presiones medioambientales.

¹ De hecho, resulta desconcertante observar el gran número de excelentes normas y diagnósticos, generados años atrás, que ya abordaban algunos de los mismos problemas clave que están siendo tratados ahora en la Declaración de París.

Varias décadas de esfuerzo y muchas expectativas incumplidas por ambas partes de la relación de cooperación al desarrollo, junto a las tensiones sobre políticas de “ajuste estructural” y condicionantes de la ayuda, habían hecho mella en la confianza de los regímenes de ayuda y condujeron a una auténtica crisis en el campo de la ayuda al desarrollo. Un indicador tangible de este malestar fue el descenso del gasto destinado al desarrollo internacional. Varios países y agencias lanzaron e intensificaron sus propias medidas correctoras, que incluían una innovación a largo plazo en el Grupo de Monitorización Independiente de Tanzania, creado para cerrar la brecha entre el gobierno y las instituciones financieras internacionales y los donantes.

Estos esfuerzos condujeron a resultados distintos, pero eran importantes porque apuntaban a la necesidad de realizar acciones conjuntas para mejorar y demostrar la eficacia de la ayuda, a partir de un nuevo conjunto de relaciones entre los países y sus “Socios de Desarrollo”. Los avances relacionados incluyeron la iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados, la introducción de Estrategias de Reducción de la Pobreza, así como propuestas por parte del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE en Modelando el Siglo 21 y el Marco de Desarrollo Integral del Banco Mundial. El planteamiento base de estas iniciativas se integró en respuestas políticas globales, que incluían: los Objetivos de Desarrollo para el Milenio del 2000, un nuevo acuerdo sobre la liberación de la ayuda, el Consenso de Monterrey de 2002 y la Declaración de Roma de 2003 sobre armonización. El lanzamiento, en 2001, del Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África y el mecanismo de control APRM (African Peer Review Mechanism) sobre gobierno de desarrollo económico constituyeron iniciativas clave en el plano continental.

Este trasfondo es importante para esta evaluación porque demuestra que muchas partes del programa de acción que constituyen la Declaración de París ya estaban en marcha y estaban siendo aplicadas en diferentes países y agencias de socios. Motivo por el cual sería difícil atribuir una gran

cantidad de cambios únicamente a la implementación de la Declaración. De hecho, un número de estudios de evaluación y sus interlocutores han planteado este hecho como un problema metodológico y/o una preocupación “política”. Indican una serie de acciones en las que solicitan el reconocimiento por haberse anticipado a París.

Por lo tanto, merece la pena enfatizar de nuevo que la evaluación considera plenamente que la reforma de la eficacia de la ayuda ya estaba en marcha antes de la Declaración de París en 2005. A tal efecto, no debe considerarse que la evaluación atribuye automáticamente las acciones o los cambios de comportamiento a la implementación de la Declaración, porque tiene en cuenta dichos esfuerzos de reforma anteriores y paralelos. Al mismo tiempo, se debe mencionar que todos los informes de evaluación individuales que han mostrado su preocupación por este tema, reconocen también libremente el efecto sustancial de fortalecimiento y legitimización que atesora el programa combinado de París y su amplio apoyo internacional.

2.2 El contexto en diferentes países e instituciones

Los estudios para la Primera Fase de la Evaluación han resalado amplias variaciones en los niveles de compromiso, capacidad e incentivos para aplicar los compromisos de la Declaración de París, incluso entre las muestras relativamente pequeñas de países y las muestras relativamente más grandes de las instituciones de donantes. Dicha variación es aún más destacable si se tiene en cuenta que todos los países participantes e instituciones se ofrecieron voluntarios, lo que sugiere, lógicamente, que al menos algunos de los que no participaron probablemente estuvieron menos preparados y comprometidos y que, por tanto, existiría una mayor variación.

Entre los ocho países socios en los que se realizaron las evaluaciones,² algunos de ellos ya eran conocidos por ser los partidarios más comprometidos del liderazgo del país socio en la cooperación al desarrollo en sus respectivas regiones. Todos ellos adoptaron la Declaración de París y existen pruebas iniciales en la evaluación de que la propia adhesión marca una diferencia en el rendimiento en algunas de estas áreas.³

Si bien es cierto que no existe una categorización internacional reconocida formalmente de “estados frágiles”, un número importante de países del mundo parece formar parte de esa categoría en diferentes momentos. Dependiendo de la naturaleza y el grado de fragilidad y las formas de ayuda asignada, sería de esperar que las condiciones implicadas en este término tuvieran fuertes impactos en la eficacia de la ayuda. Estas

2 Si bien es cierto que el útilísimo Informe de Monitorización Independiente sobre la cooperación en Vietnam no pertenecía formalmente al ejercicio de la primera fase, Vietnam mostró un elevado grado de compromiso y apoyo a lo largo de toda la evaluación.

3 Los resultados de la encuesta del estudio del UNDG.

situaciones están siendo examinadas por separado en uno de los estudios temáticos para la evaluación, y no se han reflejado de forma específica en los estudios de esta evaluación. No obstante, algunos efectos de los conflictos actuales y pasados, así como los impactos de grandes desastres naturales, están presentes en algunos de los países examinados.

Desde un punto de vista más amplio, está claro que el compromiso y el rendimiento de la implementación de todos los países de cara a la agenda de la Declaración de París vienen determinados por sus contextos políticos a nivel nacional, regional e internacional. En varios casos, los estudios de evaluación destacan cambios importantes y/o incertidumbres en el rendimiento, que se atribuyen a los cambios políticos, presiones y periodos de ajustes. Otro aspecto crucial y cambiante dentro del contexto, que aún no ha sido debidamente analizado, es el efecto de los flujos de recursos no destinados a la ayuda y el incremento de los flujos de ayuda que siguen fuera de los marcos de la Declaración de París (en particular los procedentes de grandes fundaciones y otras fuentes privadas, donantes oficiales no tradicionales, y ONGs de desarrollo.)

Se han debatido una serie de otras diferencias contextuales relacionadas con la voluntad y la capacidad de los países socios para desempeñar un papel pleno en la implementación de los compromisos de la Declaración de París, pero aún deben ser sometidas a un análisis riguroso. Es verdad que el muestreo y enfoque de la presente evaluación no han sido diseñados para proporcionar una base que conduzca a generalizaciones a este respecto, pero la consideración de los posibles efectos de las diferencias contextuales puede proporcionar una base para obtener algunas hipótesis útiles. Dos determinantes contextuales potencialmente fuertes podrían ser el nivel relativo de cohesión política y capacidad administrativa de un país. Otros determinantes a tener en cuenta son los niveles de dependencia de la ayuda (mensurables de varias formas), el número de donantes presentes y sus participaciones relativas de ayuda proporcionada, las relaciones de ayuda tradicionales, los niveles de ingresos nacionales, los sistemas económicos y sociales, si se trata de sistemas centralizados o descentralizados de gobierno y el desarrollo de la sociedad civil y el sector privado.

Del mismo modo, los contextos de los nueve donantes bilaterales y las dos agencias multilaterales donde se llevaron a cabo las evaluaciones varían sustancialmente. Todos ellos han adoptado la Declaración de París.⁴ Entre las nueve agencias nacionales en las que se realizaron las evaluaciones, varias eran ya líderes en la provisión de elevados volúmenes de ayuda, así como en las reformas de la eficacia. El grupo incluye varios programas de gran escala y otros de dimensiones bastante menores. También se incluían tanto programas globales como programas con mayor enfoque regional. Sus sistemas

4 Este es otro aspecto que nos recuerda la creciente presencia en la ayuda al desarrollo de donantes que aún no se han adherido a la Declaración de París, así como de países que poseen la doble función de donante/receptor de ayuda, pero que aún no se han adherido a ella en ambas capacidades.

políticos y administrativos varían de forma considerable y esto se refleja en la organización de la ayuda, que incluye aspectos como la participación de los diferentes ministerios y agencias, los niveles de centralización y descentralización, la asignación de personal y la autoridad sobre el terreno.

Los dos Socios de Desarrollo multilaterales evaluados ayudaron a comprender mejor la dimensión multilateral clave y la experiencia en el conjunto global de la ayuda. El Banco Asiático de Desarrollo constituye una institución financiera internacional regional muy importante. El Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas está compuesto por 27 miembros, que incluyen: 17 agencias, programas y fondos de las Naciones Unidas, cinco comisiones económicas regionales y cinco observadores. La diversidad del UDCN se reflejó en el grupo más pequeño, formado por cinco miembros, encargado de llevar a cabo la evaluación.⁵

⁵ La evaluación del UDCN valoró los cambios en el comportamiento de cinco agencias a nivel central y a nivel de país de los Equipos de País de la ONU en seis casos prácticos. Tras la realización de consultas internas, se acordó que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo realizaría la evaluación en nombre de todo el Grupo, junto con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y el Fondo Internacional para Mujeres de las Naciones Unidas.

3. Síntesis de los resultados de la evaluación

I Apropiación

Los países socios llevan a cabo un liderazgo efectivo de sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinan las acciones de desarrollo.

La Declaración de París

El compromiso explícito de apropiación supuso una adición en París con respecto a la agenda previa sobre eficacia de la ayuda, y se colocó intencionadamente en la primera posición de la lista de compromisos. Esta prominencia de la “apropiación”, evidente también en la Encuesta de 2006 y en otros análisis, refleja el entendimiento de que la apropiación, y especialmente el liderazgo de los países socios, representa el factor global más importante para garantizar el compromiso con los objetivos de la Declaración de París. En otras palabras, la manera de adoptar medidas en materia de alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua puede suponer, con frecuencia, una prueba práctica de apropiación.

3.1 Evaluación general

Todos los estudios de evaluación de los países socios hacen referencia a un fortalecimiento de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo desde 2005. Incluso los países con más experiencia se topan con dificultades a la hora de transformar estas estrategias nacionales generales en estrategias sectoriales y operativas y programas orientados a los resultados y descentralizados, y de coordinar los Socios de Desarrollo. Es verdad que la apropiación nacional es sólida, pero sigue estando sometida a un reparto muy acotado dentro de estos países, mayoritariamente limitada al nivel de los gobiernos centrales.

Desde 2005, todos los donantes examinados han adoptado medidas para fortalecer su reconocimiento y respeto hacia la apropiación del país socio. El compromiso y liderazgo político, tanto para los países como para los Socios de Desarrollo, son los elementos más importantes para determinar el camino que van a seguir para fortalecer la apropiación del país. Al mis-

mo tiempo, se ha observado que la mayoría de los sistemas administrativos y políticos de los propios donantes fijan límites diferenciales en su comportamiento real para apoyar la apropiación de los países. Los resultados indican que existen formas de favorecer el progreso del entendimiento, tanto dentro de los grupos de socios como entre ellos, acerca de los significados y límites prácticos de la apropiación y liderazgo de los países.

3.2 Tendencias y eventos emergentes *Construir sobre los cimientos anteriores a París*

Todos los estudios de evaluación a nivel de país destacan un fortalecimiento tangible de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo y de su implementación desde 2005. Una clara mayoría de países examinados ya se encontraban muy avanzados y atesoraban experiencia en este tipo de trabajo, otros no tanto. En ambos casos, el progreso desde la Declaración de París se ha construido sobre esta base. Se aprecia un progreso evidente en el perfeccionamiento y la actualización de las estrategias que están provistas de una consulta fortalecida en la mayoría de los casos y equipadas de mecanismos detallados para las estrategias de implementación. Un creciente número de estas estrategias están orientadas claramente a satisfacer los estándares de “buenas prácticas” de la Declaración de París. Por otro lado, una serie de casos también documentan la mejora de los foros y los procedimientos para la gestión de la cooperación con Socios de Desarrollo, bien sea a nivel nacional o sectorial.

Los desafíos de la profundización y ampliación de la apropiación

Incluso los países con mayor experiencia se topan con dificultades a la hora de convertir estas estrategias nacionales

generales en estrategias sectoriales y programas operativos y descentralizados,¹ y de ejercer su liderazgo en la coordinación de la cooperación. Los países con menos experiencia parecen estar encontrando más dificultades. Debido al reconocido estímulo aportado por la Declaración de París, se ve que el trabajo de coordinación de la ayuda ha ganado, por lo general, en intensidad y resolución (especialmente a nivel sectorial), incluso en aquellos casos en los que el liderazgo del país anfitrión no siempre es tan relevante como se esperaba. Algunas de las agencias multilaterales se caracterizan por desempeñar un papel útil en el fortalecimiento de las capacidades de país necesarias para preparar y ejecutar estrategias, aunque la necesidad y alcance de esta asistencia varía considerablemente.

Todas las evaluaciones de los países socios hacen referencia a las enormes lagunas de capacidad existentes para satisfacer sus responsabilidades de apropiación. Dichos vacíos no representan una novedad, ni tampoco lo son las presiones que estos ejercen sobre las burocracias más débiles. Generalmente, los vacíos observados y capacidades sometidas a presión no se atribuyen a la consecución de los compromisos de París.

Los procesos de consulta y el diálogo con los donantes, la sociedad civil y el sector privado están llevándose a cabo en todos los países socios en los que tuvieron lugar las evaluaciones. Prácticamente todos los interlocutores admiten el desafío continuo que supone la consecución de lo que ellos considerarían compromiso suficiente de toda la sociedad e, incluso, de los ministerios de niveles nacional y subnacional de gobierno.

“ Los Socios de Desarrollo albergan grandes expectativas del gobierno para ejercer sus funciones de coordinación.

Evaluación de Senegal

La dirección real y proactiva de la coordinación por el país se considera una excepción.

Evaluación de Francia

...el equipo de evaluación apoya las conclusiones de 2006 en las que 'la capacidad de apropiación radica generalmente en la Tesorería Nacional y en múltiples departamentos nacionales clave, fuera de los cuales la apropiación y el liderazgo se caracterizan por su 'irregularidad'.

Evaluación de Sudáfrica “

Acceptación y respeto de la apropiación por parte de los Socios de Desarrollo

Todas las evaluaciones de la implementación realizadas por los países de desarrollo señalan que, desde 2005, se han

¹ Uno de los primeros compromisos clave en la Declaración de París es que los países socios “trasladen sus estrategias nacionales de desarrollo a programas priorizados, orientados hacia resultados y operativos, expresados en marcos sobre gastos a medio plazo y presupuestos anuales.”

adoptado medidas para fortalecer el reconocimiento de la importancia y el respeto de la apropiación de los países socios. Estas medidas varían desde declaraciones políticas y administrativas de alto nivel en la mayoría de los casos, pasando por formación y directrices novedosas, nuevos enfoques de programación y, en algunos casos, hasta nuevas iniciativas de fortalecimiento de las capacidades e incentivos para apoyar una mayor apropiación y liderazgo del país socio.

En la gran mayoría de los países socios examinados, los socios de desarrollo esperan presenciar un liderazgo de los países socios y responder al mismo cuando éste se ejerza. Las dificultades surgen cuando el liderazgo es débil o no conduce a ningún lado.

La evidencia emergente muestra que la amplia y creciente disposición de los Socios de Desarrollo por aceptar el liderazgo en la coordinación de la ayuda de los países anfitriones suele ponerse en práctica considerando explícitamente los compromisos de la Declaración de París. Al mismo tiempo, las evaluaciones sugieren que la capacidad de los países anfitriones para ejercer este liderazgo de forma significativa suele ponerse a prueba y/o ejercerse sólo de forma selectiva.

Limitaciones en el apoyo de los Socios de Desarrollo

Al igual que sus países socios, la mayoría de agencias de donantes nacionales sólo pueden contar con círculos reducidos de entendimiento y soporte en su propio país, de ahí la importancia de una apropiación mayor. De hecho, todos han puesto de manifiesto las reservas albergadas por sus propias ONG de desarrollo, preocupadas por el crecimiento aparente de la dependencia de las relaciones intergubernamentales y de la reducción del espacio de maniobras para la sociedad civil.

Al mismo tiempo, se ha observado que la mayoría de los sistemas administrativos y políticos de los propios donantes fijan límites diferenciales en su comportamiento real para apoyar la apropiación de los países. En cuanto a los principales obstáculos identificados, se incluyen las presiones a las que se ven sometidos para mantener la visibilidad y la atribución de sus contribuciones individuales, satisfacer sus requisitos fiduciarios y contables individuales, y ser capaces de seguir los intereses comerciales y/o institucionales y los relativos a política exterior a través de sus programas de ayuda.

Definición y medición de la apropiación

Otro aspecto recurrente en los resultados de la evaluación es la continua incertidumbre y permanente debate sobre el significado práctico y límites de la apropiación y liderazgo a nivel de país. Un gran número de entrevistados, de ambas partes, señalaron la falta de claridad en la definición de las expectativas de una mayor apropiación. Asimismo, el indicador de la Encuesta de Monitorización sobre apropiación se consideró inapropiado en casi todas las evaluaciones a nivel del país. Sin embargo, como compromiso global y orientador de la Declaración de París, la apropiación suele servir de termómetro “político” clave del progreso en la implementación de otros compromisos, a menudo percibidos como más “técnicos”.

Una fuente de tensión que ya se esperaba, señalada entre algunos países y sus Socios de Desarrollo, se debe a la doble dimensión de la apropiación de los países en desarrollo existente en la Declaración. Un aspecto que requiere un ejercicio de “liderazgo (del gobierno) en el desarrollo e implementación de las estrategias nacionales de desarrollo”, pero se especifica que esto debería realizarse “a través de procesos consultativos generales” y “aumentando la participación de la sociedad civil y el sector privado.” En algunos casos, estos requisitos se ven como una puerta abierta para la interferencia externa. Sin embargo, en las evaluaciones de la mayoría de los países evaluados no se ha hecho referencia a este tema potencialmente sensible como fuente importante de contención desde la Declaración del París.

3.3 Influencias en el comportamiento de los países y los Socios de Desarrollo

Compromiso

En países socios: el compromiso político para con la afirmación de la apropiación y el liderazgo del país ha sido muy sólido desde antes de 2005 en al menos cuatro de los países evaluados, respaldado por una importante determinación por aplicar medidas para que dicho liderazgo sea efectivo. Las evaluaciones muestran que, desde el inicio de la Declaración de París, su fuerza legitimizadora en el plano internacional y los crecientes niveles de compromiso expresados por los donantes han fortalecido los esfuerzos de los pioneros y ayudado a ampliar el espacio para aumentar el número de países socios que afirmen su apropiación y ejerzan un liderazgo. No queda claro qué efectos pueden resultar de la creciente presencia y papel emergente de los donantes que aún no han aprobado los compromisos de la Declaración de París.

Sin embargo, las evaluaciones muestran también que dentro de los propios países socios, incluidos aquellos con mayor experiencia en la mejora de la eficacia de la ayuda, los niveles de compromiso en materia de apropiación tienden a variar. A modo de ejemplo, estas diferencias pueden hallarse, por un lado, entre las tesorerías y los ministerios de finanzas, con sus intereses en la coordinación e influencia en el presupuesto y, por el otro, en algunas carteras ministeriales, gobiernos subnacionales y actores no gubernamentales, que pueden tener mucho que decir en las disposiciones tradicionales, con frecuencia dirigidas por donantes. Al hilo de las cuestiones de capacidad expuestas más abajo, las evaluaciones sugieren importantes variaciones entre los países socios en los niveles de confianza y ambición que están dispuestos a aportar para asumir mayores niveles de apropiación y liderazgo.

En agencias de Socios de Desarrollo: los cambios importantes de comportamiento en los donantes para incrementar la apropiación de los países requieren un proceso de “liberación” y reducción de los grados anteriores de control y liderazgo estratégico ejercidos. En la práctica, esto implicaría una reducción de las demandas de visibilidad y atribución de las contribuciones individuales, una menor insistencia en el cumplimiento de sus requisitos fiduciarios y contables individuales, y una reducción

de la influencia de los intereses comerciales, institucionales y/o de política exterior en los programas de desarrollo.

El apoyo político nacional e internacional, junto a la presión de grupos paritarios, unido a la experiencia y motivación profesional de su personal han hecho que la mayoría de las agencias de donantes muestren un mayor compromiso hacia la apropiación a un nivel retórico y de principios y, en grados diferentes, a nivel político y práctico. Al mismo tiempo, todas las evaluaciones de donantes bilaterales reconocen que la profundidad y amplitud del entendimiento y apoyo político y público, en su país, son inferiores a lo que ellos consideran una base segura.

No obstante, a este respecto existen amplias diferencias entre los países donantes. En general, aquellos que poseen bases más amplias y profundas de entendimiento y apoyo político (normalmente cuando existe un mayor entendimiento por parte de los parlamentos) han podido ir más allá y mantener su adaptación a la apropiación, aceptando una visibilidad nacional directa menor y unas expectativas de resultados más realistas, por ejemplo. En los países en los que la Declaración de París, así como su compromiso central de apropiación y liderazgo del país, se perciben principalmente como un tema de índole técnica y burocrática, la base para el cambio del comportamiento y la superación de obstáculos es considerablemente más débil. Algunas de las evaluaciones y sus informadores son sinceros en sus evaluaciones al admitir que la eficacia de la ayuda, tal y como se prevé en la Declaración, no supera necesariamente el resto de preocupaciones nacionales y objetivos incluidos en los programas de ayuda.

Las agencias multilaterales que realizaron las evaluaciones, tanto el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas como el Banco Asiático de Desarrollo, cuentan con países socios entre sus propios cargos y gobernadores. Por la misma razón, también muestran que las presiones procedentes de la comunidad política internacional y de los paritarios tienden a tener un eco mayor para ellos y, por lo tanto, han constituido un paso importante hacia el cambio. Sin embargo, las evaluaciones examinan, en grados diferentes, la manera en que estas instituciones han afrontado sus propios escollos a la hora de adaptar sus exigencias contables y superar sus rigideces e intereses institucionales, que presentan obstáculos para alcanzar una mayor apropiación de los países socios. Estas instituciones deben hacer frente, también, a sus propias exigencias de visibilidad y atribuciones de resultados, aunque estén lejos de los intereses comerciales y de política exterior.²

En la mayoría de las agencias de Socios de Desarrollo evaluadas, la comprensión y el compromiso de cara a la apropiación siguen siendo más sólidos entre el personal en contacto directo con

2 La evaluación del UNDG destaca algunas de las responsabilidades especiales de sus miembros: “los que conforman el UNDG son estados miembros. Esto refuerza la neutralidad de las Naciones Unidas, así como su papel normativo en el seguimiento de los convenios internacionales y acuerdos intergubernamentales.” Esta misión se percibe como compatible con la implementación de los compromisos de la Declaración de París para con la apropiación.

los programas, especialmente en aquellos que están sobre el terreno. En consecuencia, las agencias con mayor orientación local descentralizadora, y con sistemas institucionales cohesivos e influyentes en sus administraciones nacionales, han sido las más habilitadas para aceptar una mayor apropiación como parte integral de su misión y cultura de organización. Por otro lado, tres evaluaciones de Socios de Desarrollo muestran de forma explícita cómo algunos aspectos a nivel central sin resolver sobre “apropiación” y liderazgo, dentro de sus propios sistemas internos a nivel de ministerio y agencia, representan un importante obstáculo para aceptar una mayor apropiación del país socio. En resumen, antes de que estos sistemas puedan suponer una apuesta coherente para los países socios y otros donantes, señalan que queda mucho trabajo por hacer en la armonización de sus políticas y procedimientos con sus agencias centrales o ministerios homólogos.

Capacidad

En cuanto a los países socios: las evaluaciones mostraron que existen límites, tanto reales como percibidos, sobre las capacidades de todos los países socios para ejercer un liderazgo, en especial para establecer e implementar estrategias operativas, a nivel subnacional, y para coordinar las aportaciones de los Socios de Desarrollo. Incluso los sistemas mejor mantenidos que se evaluaron necesitan unidades especiales para promover, guiar y monitorizar el liderazgo, así como para “unificar” estas responsabilidades a través de las instituciones correspondientes.

“**Existe una contradicción entre la teoría y la práctica: si bien es cierto que se exige una mayor capacidad institucional desde el Gobierno, un elevado porcentaje de cooperación internacional [agencias] demandan contratar [otras] entidades para la administración y/o adquisiciones, lo que debilita aún más estas capacidades...**

Evaluación de Bolivia

La contribución del Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas/Equipo de País (UNDG/UNCT) al fortalecimiento de la apropiación consistió, principalmente, en ayudar a los gobiernos a fortalecer la capacidad de preparar y ejecutar sus estrategias y planes nacionales de desarrollo e instruirles en el manejo de las nuevas modalidades de ayudas, como los Enfoques sectoriales (SWAs) y los Apoyos presupuestarios directos. Debido a las amplias variaciones de la apropiación de país, el papel del Equipo de País de las Naciones Unidas también ha cambiado. La Oficina del Coordinador Residente y las agencias individuales de la ONU, en colaboración con el gobierno y agencias tanto multilaterales como bilaterales, han desempeñado un papel importante en la creación de un entorno adecuado para la consecución de los objetivos de la Declaración de París mediante la promoción de

un entendimiento compartido de los principios. El UDBG/UNCT fue considerado un socio de confianza en el apoyo a los países para cumplir con sus obligaciones de desarrollo nacional e internacional y el diseño e implementación de las estrategias de desarrollo.

Evaluación del UDBG “

A pesar de que se han registrado algunas mejoras, las principales limitaciones de capacidad siguen siendo unos sistemas de administración pública estancados y una elevada rotación del personal: para la formulación de políticas y proyectos, procesamiento y aprobación, implementación y gestión (incluyendo la gestión económica y adquisiciones) y la monitorización y coordinación de ayuda. Ante estas circunstancias, deben afrontarse tensiones constantes y decisiones prioritarias, y es posible que los recursos a corto plazo tengan prioridad sobre el desarrollo del potencial y el fortalecimiento de la apropiación y del liderazgo a largo plazo.

En las agencias de los Socios de Desarrollo: la mayoría de los sistemas de los Socios de Desarrollo también cuentan con limitaciones de capacidad para apoyar una mayor apropiación, debido a las limitaciones internas en sus sistemas nacionales, estructuras y normativas institucionales y a su forma de desplegar sus recursos. Estas agencias se diferencian en el grado de voluntad y capacidad para afrontar estos problemas en aras de una mayor efectividad, y la Declaración de París ha supuesto un apoyo muy importante en sus acciones en todos los campos y se ha adoptado como motor importante en algunas de ellas.

Desde la perspectiva de los países socios, las capacidades de los diferentes donantes para apoyar la apropiación y el liderazgo varían considerablemente. Algunos presentan problemas de rotación del personal. Incluso aquellos que tienen mejores dotaciones hacen referencia a una escasez de personal adecuadamente preparado para gestionar la cambiante agenda de cooperación y cubrir sus nuevas responsabilidades. Al mismo tiempo, el extracto sobre el estudio de Bangladesh, más abajo, es representativo de casi todos los estudios a nivel de país y de algunas de las evaluaciones de los Socios de Desarrollo a la hora de averiguar la principal limitación para los donantes: “la principal limitación de capacidad de algunos Socios de Desarrollo es la escasez de delegación de autoridad por parte de las centrales para tomar decisiones sobre el terreno en múltiples aspectos.”

Incentivos

El examen de los incentivos y desincentivos para la implementación de la Declaración de París se ha interpretado de forma diferente en los estudios de evaluación. Este tema recibió una mayor atención en las instrucciones para los estudios de las centrales de los socios, con especial énfasis en los incentivos de rendimiento individual. El estudio de evaluación alemán incluyó un desglose de los diferentes tipos de incentivos que afectaban a la implementación. Con algunas modificaciones

como las que se muestran más abajo, estas categorías pueden ser más útiles a la hora de evaluar los incentivos para todas las partes. Los incentivos, y los desincentivos, de la implementación pueden basarse en:

- la dirección de las políticas nacionales o institucionales;
- el perfil institucional;
- los objetivos organizativos;
- objetivos individuales;
- una misión clara e importante y responsabilidades;
- el reconocimiento profesional y compensación tangible por el rendimiento;
- sinergias y aprendizaje; y
- la motivación intrínseca profesional o personal.

En los países socios: en varios países socios, especialmente en sectores o programas donde el papel general de la ayuda es relativamente pequeño, la dirección de las políticas nacionales o institucionales en favor de la implementación de una mayor apropiación parece ser firme. Sin embargo, la mayoría de los otros incentivos potenciales sólo adquieren peso o importancia para el personal que ha invertido una participación considerable de su trabajo en las actividades de cooperación al desarrollo. Incluso en esos casos, los sistemas de reconocimiento profesional y compensación tangible por este trabajo (y a menudo por rendimientos del servicio funcional en general) se consideran inadecuados.

Una parte de la reforma puesta en marcha tiene por objetivo reducir las primas en el pago y las condiciones que siempre se han relacionado con los proyectos dirigidos por los donantes y las unidades de implementación paralelas. La evaluación de Uganda señala que la motivación suele ser elevada en las unidades paralelas porque tienden a ofrecer incentivos de las categorías c. y d. expuestas anteriormente. Como se ha observado en numerosos estudios, incluso la implementación de cambios limitados en estos beneficios especiales resulta difícil y gradual. En consecuencia, en otros trabajos de ayuda al desarrollo el peso de la confianza recae únicamente en la motivación intrínseca profesional o personal de los empleados, junto con algunos beneficios suplementarios por participar en proyectos de ayuda al desarrollo.

“Otra área crítica de la eficacia de la ayuda es la ausencia de un sistema de incentivos apropiado para el personal del gobierno de Bangladesh para impulsar la implementación de los proyectos de desarrollo. En ausencia de incentivos especiales en términos de remuneración y debido a una expectativa limitada de promoción y desarrollo profesional, existe poca motivación entre los funcionarios gubernamentales de Bangladesh involucrados en la gestión de la ayuda y la implementación de los proyectos. Se han emitido muchas declaraciones relativas a la reforma del sistema de incentivos, pero no se han obtenido resultados tangibles en este apartado.

Evaluación de Bangladesh”

En las agencias de los Socios de Desarrollo

La mayoría de los Socios de Desarrollo sugieren que pueden medir hasta cierto punto los tipos de incentivos enumerados anteriormente relativos al apoyo de la implementación de la Declaración de París en general y de la apropiación como principio orientador. La cuestión, y algunas de las diferencias más significativas entre las agencias, radica en saber hasta qué grado son vinculantes estos incentivos, especialmente frente a demandas incompatibles o rivalizantes o desincentivos. Por ello, los estudios de donantes identifican específicamente los siguientes desincentivos importantes en sus sistemas de apoyo a la apropiación:

- La presión por mostrar “el máximo desarrollo para el dinero” puede ser contraproducente para la apropiación del país socio;
- Las presiones y hábitos de una “programación basada en el suministro” por los donantes siguen constituyendo un desincentivo significativo para un apoyo proactivo de la apropiación del país;
- Existe una falta explícita de reconocimiento, aceptación y gestión de los riesgos a la hora de promover una mayor apropiación a nivel del país;
- Las elevadas demandas sobre el personal y sistemas de los donantes para que se ajusten a una ayuda dirigida por los países están suponiendo un desincentivo en el fortalecimiento de la apropiación de los países;
- Existe una presión o responsabilidad para perseguir objetivos nacionales desligados al desarrollo en programas de ayudas al desarrollo.
- La presión para “hacer las cosas rápidamente” está siempre presente;
- Existe un exceso de confianza en la asistencia técnica del personal procedente del país donante o en comisión de servicios para ejecutar y construir capacidades en los programas, lo que tiende a menoscabar la apropiación;
- Existen cuestiones sin resolver sobre la legitimidad de la apropiación en un país socio, y sobre las formas de evaluación; y
- existe el peligro de que se de una implementación “mecánica” de París, en lugar de permitir a los países adaptarse.

3.4 Conclusiones: ¿está cambiando el comportamiento con respecto a la apropiación?

1. En todos los países examinados, la apropiación efectiva por parte del país de la cooperación al desarrollo es razonablemente sólida, y ha sido fortalecida, hasta cierto grado, con la aplicación de la Declaración de París. El factor más importante para determinar el grado de apropiación que va a ejercer un país en la práctica es el liderazgo y compromiso político a la hora de establecer los términos de relaciones de ayuda.

En cuatro de las evaluaciones de los países, el sólido consenso político y las iniciativas de los gobiernos de los países socios, después de grandes cambios políticos, constituyeron el motor de cambio principal en el comportamiento, que tenía por objeto fortalecer la apropiación de la cooperación al desarrollo mucho antes de 2005 y han seguido así desde entonces. En los

otros cuatro países el nivel de empuje político también resulta una influencia clave en el comportamiento relacionado con la apropiación. Debido a que las apuestas, tal y como se menciona en la Declaración, son “el ejercicio de un liderazgo efectivo sobre políticas y estrategias de desarrollo y coordinación de acciones de desarrollo”, y afectan específicamente a la esencia de los poderes políticos dentro de un país y en las relaciones de ayuda “dirigidas por los donantes”, éstas se convirtieron en inaceptables desde el punto de vista político.

2. Dentro de los sistemas políticos y administrativos nacionales en los países socios, los intereses y valores contrapuestos también forman parte del ejercicio de la apropiación. En la práctica, la apropiación sigue favoreciendo principalmente a los actores centrales en lugar de los sectoriales o subnacionales (autoridades provinciales y locales), incluso en áreas temáticas supuestamente delegadas a dichos niveles. La situación de la apropiación también varía en los diferentes sectores: el gobierno se ocupa de los sectores altamente técnicos, y la sociedad civil y los grupos marginales encuentran mayor espacio institucional para las asociaciones en las áreas sectoriales interrelacionadas de cooperación y desarrollo.³

3. En todos los casos en los que se ha examinado el rendimiento de los Socios de Desarrollo, la Declaración de París proporciona una significativa influencia fortalecedora y un clima de cambio, pero no supone una influencia decisiva en sí misma. Es posible señalar que tres de las nueve agencias bilaterales examinadas han rediseñado su cultura, organización y gran parte de su comportamiento para colocar la apropiación del país en el primer lugar. Las otras seis agencias se encuentran en diferentes fases de aceptación y transformación y están encontrándose con obstáculos importantes de diferentes tipos. Dos o tres agencias se encuentran en la necesidad de realizar cambios fundamentales adicionales, y/o de tener un enfoque gradual explícito para implementar la Declaración de París. Las evaluaciones a nivel del país condujeron a resultados poco concluyentes, y algunos controvertidos, sobre el comportamiento general de las agencias multilaterales en lo que respecta a la apropiación. Cada una de las dos evaluaciones multilaterales a nivel central (apoyadas por estudios prácticos en el caso del UNDG) muestra una imagen de cambio cultural y de organización importante y continuado a fin de dar prioridad a la apropiación y documenta los escollos específicos a los que se enfrentan a la hora de realizar los cambios necesarios en la organización y en el comportamiento.

Es evidente que los intereses y valores políticos y político-burocráticos son factores clave para explicar la variedad de respuestas de las distintas agencias de donantes bilaterales en la búsqueda de una mayor apropiación de país. En su calidad de agencias oficiales de ayuda, son criaturas de los gobiernos y deben satisfacer objetivos determinados políticamente y cumplir los procedimientos aprobados políticamente en el uso de los recursos públicos. Se observa que sus objetivos

³ La evaluación del UNDG también sugiere que esto puede ser cierto en lo que se refiere a la ayuda humanitaria.

políticos pueden variar bastante, algunos donantes incluso señalan que son capaces de presentar un papel de liderazgo en la eficacia de la ayuda y en el apoyo a una apropiación mayor por parte de los países socios como importantes beneficios para sus propios países. Sin embargo, estos intereses siguen siendo intereses políticos.

Al igual que ocurre en los países socios, los donantes también se enfrentan a una variedad de intereses y valores contrapuestos en sus países. Algunos de los estudios de los donantes subrayan la existencia de otros intereses en sus programas de ayuda, más allá de la eficacia de la ayuda, que continúan siendo importantes y deben tomarse en consideración, por ejemplo, los aspectos de política exterior o temas comerciales. Además, el manejo de las relaciones con los países socios y la responsabilidad por las actividades de ayuda suele desencadenar problemas políticos en los países donantes. Para los países donantes, una importante implicación subyacente de estas apuestas políticas permanentes es el hecho de que todos retienen niveles y tipos de “apropiación” para sus programas de ayuda, aunque como “socios minoritarios” detrás del liderazgo efectivo de los países socios.

4. Para seguir avanzando en la implementación de la Declaración de París, el concepto de apropiación no debe abordarse como una condición absoluta, sino como un proceso o estado continuo. El indicador de la Encuesta de Monitorización sobre apropiación se refiere solo a una dimensión dentro de esta compleja imagen.

Si bien es cierto que se acepta como el factor único más importante para la eficacia de la ayuda, la apropiación de país sigue siendo considerablemente difícil de definir y medir y, en algunos casos, es altamente subjetiva y controvertida. Abordar la apropiación de forma analítica, como un proceso, ayudará a evitar que se convierta en un juguete político o en una promesa falaz.

Un importante número de interlocutores de la mayor parte de los estudios de evaluación de primera fase tienen dificultades a la hora de definir específicamente el papel de la apropiación y evaluar la implementación de este compromiso. No obstante, los cuatro subcompromisos de la Declaración de París en materia de apropiación van más allá de lo que a veces se reconoce. Al igual que ocurre con otros compromisos, en una serie de estudios vemos que el indicador⁴ de la Encuesta de Monitorización es una condición necesaria, pero no una medida suficiente.

Además, y quizá más importante, la determinación de un “liderazgo eficaz” en las relaciones de cooperación al desarrollo resulta ser un elemento altamente político y subjetivo, en función de las diferentes percepciones e intereses de las diferentes partes.

Casi todos los estudios de los Socios de Desarrollo muestran una aceptación política o filosófica del objetivo de obtener una mayor apropiación a altos niveles en sus agencias. La mayoría

⁴ A modo de recordatorio, este es el indicador 1: “Al menos un 75% de los países socios tiene estrategias de desarrollo operativas. (Para el 2010)”

de estudios demuestran que el personal político y el emplazado sobre el terreno sí intenta poner en práctica el compromiso en su trabajo de diseño e implementación con los países socios. Es decir, a pesar de que el compromiso es menos tangible o más difícil de medir que otros, su vital importancia motiva al personal de los donantes que está más cerca de la acción.

Por ello, debido a que es un compromiso global, político y cargado de valor, la implementación de la apropiación se utiliza como una “prueba de fuego” permanente sobre los efectos

de la acción relacionada con las otras áreas, habitualmente más tangibles, de alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua, y en relación con toda una serie de medidas que, supuestamente, apoyan la implementación. Existen algunos peligros aparentes en el hecho de usar este estándar crucial, aunque subjetivo, de esta forma. A pesar de ello, estos estudios sugieren que el diálogo sobre la apropiación entre estas partes con respecto a la Declaración ha sido, hasta la fecha, medido y constructivo, y está abriéndose a otros grupos, por ejemplo, a la sociedad civil.

II Alineación

Los donantes basan su apoyo global en las estrategias nacionales de desarrollo, instituciones y procedimientos de los países socios.

La Declaración de París

El compromiso para la alineación abarca el mayor número de áreas de acción y 15 de los 56 subcompromisos de la Declaración. A continuación se muestran las diferentes acciones incluidas:

- Los donantes se alinean con las estrategias de los socios
- Los donantes utilizan sistemas de país fortalecidos
- Los países socios refuerzan la capacidad de desarrollo con el apoyo de los donantes
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión financiera pública
- Fortalecimiento de los sistemas de adquisición nacional
- Liberación de la ayuda, obtención de mayor rentabilidad

Las evaluaciones no cubrieron todas estas áreas por igual, y la liberación de la ayuda, por ejemplo, está siendo analizada en un estudio temático separado. Las evaluaciones, en consonancia con algunos de los aspectos enfatizados en las Encuestas de Monitorización, prestaron especial atención a los compromisos específicos sobre la construcción de sistemas de países fiables; alineación de los flujos de la ayuda con las prioridades nacionales; coordinación del apoyo para fortalecer la capacidad; el uso de sistemas de país; evitar estructuras de implementación paralela; provisión de una ayuda más predecible y liberación de la ayuda. Debido a la amplitud y cobertura de cada uno de estos aspectos en la evaluación, este tema se dividirá en los cinco puntos principales tratados en la alineación, seguidos por una serie de conclusiones al final de esta sección del informe.

3.5 Evaluación general

Las evaluaciones de las agencias de desarrollo y de los países socios indican que, a pesar de que existen claros compromisos con la alineación, la implementación de los diferentes componentes de la alineación establecidos en la Declaración de París ha sido muy irregular. El progreso es más visible en la alineación de los flujos de ayuda con las prioridades naciona-

les y no tanto en el uso y construcción de los sistemas de país, la reducción de las Unidades de Implementación de Proyectos paralelas y la coordinación del apoyo para fortalecer las capacidades. Apenas hay muestras de cambios significativos en términos de previsión y liberación de la ayuda entre los Socios de Desarrollo bilaterales. Al igual que se resalta en el anterior debate sobre la apropiación, el liderazgo ejercido por los países socios anfitriones es el factor principal para saber hasta dónde y con qué ritmo puede progresar la alineación.

3.6 La alineación de los donantes con las estrategias de los socios

Tendencias y eventos emergentes

Existen abundantes muestras, tanto en las evaluaciones de los países como en las de los Socios de Desarrollo, de que los donantes están dirigiendo cada vez más sus actividades hacia estrategias del tipo Reducción de Pobreza, Planes de gasto a medio plazo, presupuestos, y estrategias temáticas y de sector nacional. Esta imagen incluye indicaciones de progreso claras desde 2005 y prevalece en todos los países examinados, aunque no existe una manera sencilla de evaluar o cuantificar el alcance pleno de esta tendencia. Los modelos de acción varían según los contextos y sistemas de las agencias de donantes y de los países anfitriones individuales, incluyendo la manera de canalizar y contabilizar los recursos de la ayuda, y existen diferentes opiniones sobre lo que constituye una alineación satisfactoria.

Además, es evidente que incluso en las situaciones más avanzadas, estas estrategias diferentes no siempre están vinculadas de manera clara, no son consistentes internamente o no cuentan con suficiente vida política para canalizar los flujos de ayuda hacia las áreas prioritarias. La alineación de las políticas y estrategias de niveles relativamente elevados está demostrando ser más fácil que la alineación a nivel operativo y de implementación. Existen lagunas a la hora de transformar los

acuerdos políticos en programas y proyectos operativos, especialmente en el momento en que aumenta la implicación de los gobiernos a nivel subnacional y local en la ejecución. En cuanto a los sistemas particulares, a pesar de que exista una alineación política de alto nivel (por ejemplo, a la hora de informar sobre la ayuda en el presupuesto nacional), no se observan tantas evidencias del uso de sistemas nacionales a otros niveles (auditoría, adquisición, monitorización y evaluación).

“La mayoría de los donantes han alineado sus programas nacionales con el Plan de desarrollo socioeconómico, o están en el proceso de hacerlo. Sin embargo, la alineación a este nivel no es un compromiso muy oneroso, y no implica una reorientación significativa de los programas de los donantes. La alineación a nivel sectorial representa un reto mucho más difícil, que depende del estado de los procesos de planificación y presupuesto en los sectores, así como de la calidad del compromiso por parte de los donantes.

Informe de monitorización independiente de Vietnam

Tanto los donantes como el Gobierno se plantean el ritmo y los cambios necesarios en los niveles de organización para generalizar el uso de los sistemas de país.

Evaluación de Senegal

Teniendo en cuenta que los procesos de cambio requieren más tiempo, es necesario promover los procesos y no sólo los resultados que son visibles o mensurables en menos de dos o tres años.

Evaluación de Bolivia

A nivel político, se observó por lo general una buena alineación con los miembros del UNDG. Se prepararon los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para que coincidieran con el período de planificación del gobierno, facilitando una alineación específica por período con las prioridades gubernamentales y las frecuentes Estrategias de Reducción de la Pobreza subyacentes. Los grupos de trabajo (en algunos países denominados grupos técnicos) dentro de los Equipos de Países de las Naciones Unidas, que cubren diferentes sectores y/o temas interrelacionados, proporcionaron numerosas oportunidades para una alineación basada en la planificación y programación conjunta entre gobierno y donantes, desde el desarrollo de un plan estratégico y de acción hasta el diseño detallado a nivel de actividad.

Evaluación del UNDG “

Se ha observado un importante progreso en la armonización de los donantes, incluyendo las Estrategias de Asistencia Conjunta y formulación conjunta de las estrategias y procedimientos de asistencia al país que han simplificado las tareas de alineación en varios de los países examinados. Al mismo tiempo, aún se considera que existen aspectos importantes de la actividad de ayuda que no se enmarcan dentro de las disposiciones para la alineación en la mayoría de los países, incluyendo la ayuda a través de canales no gubernamentales e incluso canales gubernamentales subnacionales o sectoriales. La asignación de donantes para intervenciones temáticas especiales e iniciativas interrelacionadas sigue siendo común, incluso entre donantes que están altamente comprometidos con los objetivos de la Declaración de París, aspectos que suelen considerarse como “temas de donantes” que son contraproducentes para el compromiso de alineación. Esto se relaciona con el papel de apoyo que desempeñan los donantes en algunos países, en los que contribuyen a centrar la atención en temas como la igualdad de género, el medio ambiente y gobierno democrático. Un estudio de país cita en particular los desafíos existentes a la hora de reconciliar prioridades establecidas de forma separada a través de estos procesos estratégicos y otros desafíos resultantes de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio.

A otro nivel, en un estudio de un país donante se sugiere que algunos países socios dependientes de la ayuda pueden estar ajustando sus estrategias para cumplir con las preferencias anticipadas o conocidas de los donantes. Además, la mayoría de los estudios de los donantes y algunos estudios de los países hacen referencia a las difíciles tareas nuevas y cargas de trabajo necesarias para la alineación y aplicación de los sistemas de país. Las capacidades requeridas para apoyar la alineación son diferentes al trabajo de ayuda tradicional. Aún así, en muchas agencias se espera que el personal siga haciendo el trabajo tradicional, además de estas responsabilidades nuevas y diferentes.

Existen indicaciones de que la desalineación tiene lugar cuando existe una falta de continuidad, o cuando existe una inercia institucional y, a veces, cuando tienen lugar cambios de gobierno en los países socios y países donantes.

Por último, estos ejercicios estratégicos se consideran más inclusivos y representativos debido a su evolución, aunque no se percibe como apropiada en todos los casos la participación de una serie de partes interesadas, especialmente a nivel de departamento ministerial, subnacional, local y no gubernamental.

Influencias sobre el comportamiento de países y socios se desarrollo

El mayor progreso experimentado en este área de la alineación puede atribuirse al hecho de que existe una mayor experiencia y familiaridad con la alineación política y estratégica como resultado de la participación de los países y los Socios de Desarrollo en procesos de estrategias de reducción de la

pobreza y otros ejercicios similares, especialmente durante la última década. Además, la alineación a nivel político y estratégico es comparativamente más sencilla para muchos países de desarrollo que en otras áreas.

Por otro lado, las grandes proporciones de ayuda que siguen desalineadas con los sistemas de los países se explican por medio de una combinación de varios factores, tanto por parte del donante como por parte del país, y a veces colaborando unos con otros.

- La inercia es fuerte, lo que anima a los donantes a seguir en los canales existentes, las áreas consideradas más sólidas, las asociaciones de programas y los proyectos de larga duración;
- A pesar de que la alineación con las prioridades del país no implica necesariamente el uso pleno de los sistemas del país, las reservas de los donantes sobre este tipo de prioridades y sistemas pueden ser contraproducentes para obtener una mayor alineación.
- Tanto los donantes como algunos de sus socios dentro de los países temen que se requiera mucho más tiempo y esfuerzo si se persigue una alineación. Es cierto que los intervalos de tiempo son más largos en los enfoques tradicionales, pero, al menos, resultan más conocidos.
- Son muchos los modos de operación y sistemas de incentivos de los donantes que siguen dominados, en la práctica, por la presión de proveer aportaciones internacionales y mantener los niveles de desembolsos.

Por lo tanto, los donantes, especialmente en aspectos donde tienen experiencia demostrada y vínculos disponibles para proyectos potenciales y socios de programas dentro de un país, cuentan con sólidos alicientes para mantener las actividades sustanciales que son ajenas o paralelas al marco de las prioridades estratégicas nacionales y, a menudo, deben hacerlo mediante socios de programas en países.

3.7 Coordinación de la ayuda para fortalecer la capacidad

Tendencias y eventos emergentes

Los informes de evaluación apenas incluyen información sobre la coordinación de la ayuda para fortalecer la capacidad, pero se identificaron numerosas iniciativas actuales y recientes sobre el fortalecimiento de la capacidad. Además, muchas de ellas estaban obviamente vinculadas a las prioridades estratégicas de los países, y a las preocupaciones clave de la Declaración de París acerca del fortalecimiento de las capacidades de gestión financiera pública y los sistemas nacionales de adquisición.

“Apoyar el fortalecimiento de capacidades de forma descoordinada conduce al desgaste de recursos de la siguiente manera:

- Los productos/servicios prestados a los clientes especialmente, sistemas desarrollados y procesos/manuales no se adoptan oficial-

mente y, por lo tanto, no se aprovechan. Las razones que se citan son: los retrasos en los procesos de aprobación y el incumplimiento de las condiciones habilitadoras (p.ej., marco político, apoyo logístico, personal homólogo, etc.)

- Tecnologías/sistemas confusos, solapados y duplicados proporcionados por los consultores directamente contratados por los donantes. Los donantes, especialmente los bilaterales, promueven sistemas basados en las experiencias y preferencias de sus respectivos países.
- Asistencia técnica interrumpida de forma abrupta por la agencia donante.

Evaluación de Filipinas “

La falta de visibilidad y claridad en los esfuerzos de fortalecimiento de la capacidad sugiere una posible necesidad de encontrar formas más sistemáticas de recabar y procesar información sobre el fortalecimiento de la capacidad integrado en proyectos y programas, incluyendo información de cómo pueden ayudar en el fortalecimiento de la capacidad los proyectos piloto. Los estudios concebidos para registrar y evaluar los enfoques de fortalecimiento de la capacidad incorporados en otros programas y proyectos contribuirían a colmar este vacío de información.

Las experiencias de las distintas partes resaltan la importancia de algunos dilemas auténticos asociados a la asistencia técnica, vinculación de la ayuda y desarrollo de la capacidad que desafían las soluciones simplistas o dogmáticas. Es importante examinar dichos dilemas para conocer las opciones de los donantes y de los países socios.

3.8 Construcción de sistemas nacionales fiables y aplicación de los sistemas nacionales

Tendencias y eventos emergentes

Los esfuerzos actuales dirigidos a obtener sistemas de países más fiables no son exhaustivos ni sistemáticos. La mayor parte de los donantes quiere invertir en la mejora de la fiabilidad de los sistemas de los países, mientras que algunos están dispuestos a ayudar utilizándolos aunque aún sean imperfectos. Los más destacados son los programas en gestión financiera pública y en otros sectores fuertes.

El uso de los sistemas de países por parte de los donantes, en planificación, gestión financiera, adquisición, desembolsos, monitorización y evaluación, auditoría e información, está mejorando de una forma gradual y selectiva, especialmente en las áreas de gestión financiera, auditoría y, en menor medida, adquisiciones. Esto es aplicable sobre todo a los sectores más fuertes y a donantes que descentralizan sus operaciones de ayuda. Actualmente, algunos donantes emplean modalidades de apoyo presupuestario que se sirven de sistemas de

gestión financiera y auditoría de los países socios. Existen más casos de aplicación de los sistemas de adquisiciones nacionales, si bien son menos de lo que considerarían justificable la mayoría de los estudios de los países.

Por lo tanto, existe una imagen compleja de las prácticas multilaterales y bilaterales en el uso de sistemas de países socios, incluso en las muestras aquí incluidas. Tales usos dependen de las realidades y percepciones de la reglas que prevalecen en las agencias de desarrollo y los países socios.

Influencias en el comportamiento de los países y los Socios de Desarrollo

Sin importar lo bien desarrollados que estén los sistemas y procedimientos de los países, y algunos de los incluidos en estos estudios tienen fama de ser los más desarrollados, se demuestra que algunos donantes todavía son reacios y/o están formalmente limitados para usar los sistemas de países debido a políticas y restricciones impuestas por sus sedes centrales y por las inquietudes constantes sobre los riesgos fiduciarios.

La mayoría de los donantes aducen que utilizarían más los sistemas del país socio si éstos estuvieran al nivel internacional e inspiraran más confianza,⁵ especialmente porque carecen de la seguridad de estándares globales acordados y aceptados para evaluar los sistemas de gestión de finanzas nacionales y los sistemas de compras. El prejuicio con respecto al uso de los sistemas nacionales por parte de los donantes se atribuye a los riesgos percibidos (de corrupción, más concretamente), responsabilidades fiduciarias y presiones para desembolsar los fondos de forma más rápida de lo que permiten dichos sistemas. Uno de los estudios de país insinúa abiertamente que el control constante del donante sobre los sistemas ayuda a perpetuar el sesgo hacia el uso de las propias tecnologías y experiencia de los programas de ayuda del donante.

“La implementación de las reformas necesarias de los sistemas de país por parte del gobierno (tales como el de adquisiciones) ha sido lenta debido principalmente a una capacidad inadecuada. Estas restricciones de capacidad seguirán siendo un reto ya que las reformas funcionariales no han arrojado términos y condiciones que permitan retener al personal más cualificado en el servicio público y las reformas en la gestión administrativa no han mitigado la burocracia ni la corrupción.

Evaluación de Uganda

⁵ Esto está en línea con la correlación general detectada en la Encuesta de 2006 (aunque sea débil) y la afirmación está apoyada, hasta cierto punto, por la evidencia de una mayor canalización a través del sector más fuerte y de estructuras y estrategias temáticas.

Se han adoptado reformas dignas de mención por parte del Gobierno de Filipinas en la gestión de las finanzas públicas de forma progresiva en todos los niveles de la Administración desde 2002, y han tenido un efecto positivo en la transparencia del sistema de gestión financiera... El bajo porcentaje de uso del sistema de adquisiciones del país era realmente desconcertante.

Evaluación de Filipinas

Las normas del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido permiten el uso de sistemas de países allí donde ofrezcan estándares fiduciarios razonables. Las oficinas de país tienen la obligación de evaluar los riesgos fiduciarios relativos a la elección de una modalidad de ayuda, pero pueden proceder con la ayuda programática a pesar de las deficiencias conocidas, en el supuesto de que haya un proceso creíble de refuerzo de los sistemas y que los beneficios de desarrollo sobrepasen el riesgo financiero.

Evaluación de Reino Unido

En relación a la fiabilidad de los sistemas de gestión de finanzas públicas y de compras [nacionales], existe la percepción que, aunque estos sistemas sean fiables, es necesario avanzar más para responder a los parámetros internacionales que generarían el nivel requerido de confianza en la comunidad de cooperación [al desarrollo].

Evaluación de Bolivia “

Sin embargo, tres de los Socios de Desarrollo examinados aceptarán explícitamente los riesgos asociados con el uso de sistemas imperfectos mientras que toman medidas simultáneas para reforzarlos. Otros dos informan que ofrecen distintos tipos y grados de ayuda a países socios, incluyendo la incorporación de expertos en sus agencias de ejecución. Algunos Socios de Desarrollo adoptan el enfoque más riguroso que establece que se deben reforzar los sistemas antes de que la ayuda pueda fluir a través de ellos. También existe la situación de dos donantes examinados aquí con un elevado compromiso demostrable en otros aspectos de la Declaración de París, pero con regulaciones estrictas de sus sedes e inquietudes con respecto a minimizar los riesgos en la gestión de los fondos públicos que ponen limitaciones estrictas al uso de los sistemas del país socio. Algunas disposiciones constitutivas de donantes multilaterales limitan el uso de sistemas nacionales (como se explica sobre el Banco Asiático de Desarrollo) mientras que los UNDP reportan un refuerzo adicional de la utilización de Modalidades de Ejecución Nacionales para las adquisiciones desde la promulgación de la Declaración de París.

En un nivel más práctico, tanto los informes de los Socios de Desarrollo como un buen número de informes de países, también enfatizan que los retrasos y complicaciones derivados de los sistemas nacionales de muchos países son, frecuentemente, la razón práctica más válida para recurrir a los sistemas de los donantes. No sólo se cita esta eficacia como una ventaja transitoria en casos concretos de Socios de Desarrollo, sino que hay muestras de que pueden existir beneficios continuados y a más largo plazo con el uso de los sistemas de donantes para ciertas cosas.

Varios estudios ponderan las ventajas y desventajas asociadas al uso de los sistemas nacionales, y concluyen que muchas cosas dependen del entorno del país socio específico y de las prácticas de los donantes. Mientras que el uso de procesos y procedimientos nacionales debe favorecerse por norma, la coexistencia de sistemas nacionales y otros sistemas (multilaterales o bilaterales) para la ejecución de proyectos y programas puede ser beneficiosa. Por ejemplo, las limitaciones de sistemas nacionales pueden hacer más conveniente el uso de las agencias multilaterales o bilaterales en algunos casos que impliquen adquisiciones a fuentes internacionales y en que los sistemas nacionales no posean la experiencia suficiente. En el tema de obstáculos más específicos, la falta de conocimientos y capacidad puede impedir el uso de los sistemas nacionales cuando se ofrece ayuda externa a través de instrumentos tales como los Enfoques Sectoriales, que son relativamente nuevos para el país socio.

3.9 Prevención de implementación paralela de sistemas

Tendencias y eventos emergentes

Además de la petición de medidas positivas para reforzar la capacidad de país, la Declaración de París se centra en un mayor refuerzo mediante la reducción del número de unidades de implementación de proyecto paralelas para las actividades de ayuda financiadas, con el fin de “potenciar la capacidad evitando los sistemas de implementación paralelos.” Estas unidades, establecidas en paralelo a los sistemas habituales de país, han sido criticadas duramente por saltarse los sistemas nacionales con el fin de garantizar una mejor implementación de todas las actividades de ayuda financiadas, debilitando, así, los esfuerzos de refuerzo de los sistemas principales. Algunos informes mencionan reducciones sustanciales logradas o planificadas, pero la mayoría revelan un panorama confuso. Es más, en la práctica hay una confusión y controversia considerable sobre qué constituye realmente los tipos “paralelos” de acuerdos de implementación no recomendados por la Declaración. La Encuesta de Monitorización ha detectado esta dificultad, y la aplicación de sus objetivos numéricos para la reducción de unidades de implementación de proyecto paralelas se apunta como tema de debate continuo en cuatro de las evaluaciones de países.

Influencias en el comportamiento de los países y los Socios de Desarrollo

Incluso cuando la definición de unidades de implementación de proyecto paralelas se ajusta claramente, las evaluaciones

indican que la eliminación paulatina de acuerdos existentes, que requeriría la rescisión de muchos contratos involucrados, se considera extremadamente difícil sin arriesgar la dirección y el impulso de las actividades. Incluso para las nuevas actividades y en países con competencias relativamente fuertes, hay argumentos desde la perspectiva de país que sugieren enfoques flexibles e individuales para los acuerdos de implementación. Además, existen indicios de que algunos países socios han incrementado por su cuenta el número de PIU, mientras que los donantes las reducían, lo que sugiere una necesidad continuada y algunos incentivos poderosos, tras estos acuerdos personalizados y flexibles dentro o fuera de las estructuras administrativas principales. Varios estudios de país enfatizan que existen buenos motivos para que los países socios y los donantes establezcan unidades de implementación de proyecto integradas, aplicando los criterios que consideren más importantes. Las preocupaciones clave se resumen en el hecho de evitar acuerdos organizativos y financieros paralelos que debiliten la apropiación o sobrecarguen o desvíen la capacidad del país socio.

Las posibles explicaciones de algunas evaluaciones indican que las PIU que operan con normas bilaterales o multilaterales pueden llegar a ser preferibles a los acuerdos nacionales similares, cuando se intenta atraer profesionales de alto nivel, que pueden exigir condiciones de trabajo no accesibles a través de los sistemas nacionales. Además, las diferencias en las condiciones y acuerdos de ayuda disponibles a través de las agencias multilaterales y bilaterales pueden influenciar la elección entre el uso de sistemas nacionales, el establecimiento de unidades de implementación de proyecto o la adopción de opciones intermedias que combinen características de ambas.

3.10 Provisión de ayuda más previsible y liberación de la ayuda

Con la notable excepción de las prácticas de Nueva Zelanda descritas en la cita reproducida en el párrafo siguiente, los países socios y los Socios de Desarrollo registran poca información sobre el progreso hacia la obtención de ayuda más previsible, excepto en el caso de agencias multilaterales. Incluso entre las tres agencias que son generalmente evaluadas como las mejores en la implementación general de la Declaración de París, dos admiten que no trabajan bien en lo que respecta a una ayuda más previsible. La mayoría de las agencias bilaterales enfatizan los obstáculos legislativos y financieros aparentemente infranqueables para que la mayoría de los países donantes sean capaces de anticipar los flujos de ayuda de forma precisa y generar los importes previstos. Incluso cuando se realizan los compromisos plurianuales, éstos están sujetos a la provisión de asignaciones presupuestarias anuales por parte de los parlamentos de varios países, sino de todos, que también pueden restringir la capacidad de los donantes para ofrecer compromisos firmes de forma oportuna. Cuatro de los estudios de países reportan esta falta de previsibilidad como un problema grave.

“ La financiación de programas bilaterales y regionales de NZAID en el Pacífico y de los programas globales se votan como dos asignaciones plurianuales de tres años. Esto ofrece a NZAID y a sus socios la flexibilidad de gastar menos en cada asignación anual hasta un 20% o de gastar más hasta un 10%. Como resultado, la presión sobre los gestores de programas y sus socios para gastar los presupuestos de forma íntegra, y a veces con prisas, antes del cierre del año fiscal, se ha disipado. Esto ha representado una contribución muy positiva al entorno de incentivos para la implementación de los compromisos de la Declaración de París sobre la responsabilidad y la alineación en concreto.

Evaluación de Nueva Zelanda “

Las agencias multilaterales están mejor posicionadas en este aspecto de alineación, ya que normalmente trabajan con sistemas de asignación plurianual y planes financieros actualizables. Sin embargo, en algunos casos las competencias limitadas del país socio y la capacidad para usar la ayuda de forma efectiva son las responsables de los retrasos en la provisión de financiación multilateral o bilateral.

Existe una referencia muy limitada a la liberación de la ayuda en los informes de Socios de Desarrollo y de países socios. Será importante ver el estudio temático paralelo de la evaluación de esta materia para asegurar una consideración adecuada de este importante conjunto de temas.

3.11 Conclusiones: ¿está cambiando el comportamiento con respecto a la alineación?

1. La implementación de los donantes hasta la fecha muestra un patrón de ayuda amplio en principio para las estrategias en el alto nivel de las Estrategias para la Reducción de la Pobreza. En la práctica, los donantes han apoyado aquellas estrategias sectoriales y temáticas, y sistemas, que son, de forma demostrable, los más fuertes y/o más ajustados a las prioridades de dichos donantes.

Existe un amplio apoyo político por parte de los países socios y entre las agencias de desarrollo para la alineación de flujos de ayuda con las prioridades nacionales, habitualmente expresado en compromisos claros y medidas formales para seguir los planes y estrategias de desarrollo de alto nivel de los países socios.

2. La evidencia es algo más confusa en el nivel de cambio real de las asignaciones de ayuda para ofrecer respaldo a una alineación estratégica con las prioridades nacionales. El apoyo político y los cambios de comportamiento tangibles entre los donantes aún son dispersos en lo que a otros cambios concretos se refiere, tales como el uso y construcción de sistemas fiables de país, evitar las estructuras de implementación paralelas, oferta de ayuda más previsible y liberación de la ayuda.

En algunas de estas áreas, particularmente en lo que respecta al uso de los sistemas de país y la reducción de PIU paralelas, la experiencia de los países receptores y los Socios de Desarrollo exige cierta flexibilidad y personalización de lo que, a menudo, se interpreta (y en algunos casos de forma errónea) como objetivos abiertos e indicadores de la Declaración de París.

3. La presión paritaria desempeña un papel continuado en tres niveles: internacionalmente, en el nivel estratégico nacional y a nivel de representante de campo, ya que induce a los donantes a cambiar su comportamiento para reforzar la alineación con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios.

Primero, en lo que respecta a la Declaración en sí y su frecuente seguimiento en una amplia gama de foros internacionales y agrupaciones profesionales (incluyendo el Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE y la Unión Europea), se espera que las agencias donantes individuales sean capaces de mostrar progreso. Segundo, al nivel estratégico de cada país socio, los gobiernos fuertes definen claramente las condiciones de compromiso. Al mismo tiempo, los Grupos de Consulta,⁶ las negociaciones alrededor de las estrategias de reducción de la pobreza y otros planes estratégicos de países socios (que a menudo conllevan Estrategias de Ayuda Conjunta) son también una fuente considerable de presión paritaria constructiva. Finalmente, como destacan las evaluaciones del ejercicio actual, el personal de los Socios de Desarrollo en el terreno tienden a ver la lógica de las reformas de una forma más clara que en las sedes centrales, por lo que su voz y sus opiniones, cuando tienen el peso suficiente y se les escucha, pueden constituir una fuerza dinámica para la mejora continua.⁷

4. En general, por parte de los donantes surge una disposición y un compromiso activo para trabajar en los procesos de alineación a nivel de compromisos formales, pero que es en realidad menor cuando se traslada al escenario operativo. No hay indicios que apunten a que los donantes carezcan de la capacidad básica para avanzar entre las distintas dimensiones de alineación, pero los costes de nuevas transacciones y las distintas demandas de competencias de personal y tiempo pueden restringir el compromiso y requerir soluciones de remedio, al menos durante un período de transición o incluso a largo plazo. Pocos donantes tienen incentivos específicos instaurados para alcanzar la alineación, aunque algunos de ellos han comenzado a evaluar el rendimiento del personal mediante criterios relacionados con la Declaración de París, incluido si promueven algunas de las dimensiones de alineación (p.ej. construcción de competencias coordinada) en sus relaciones con otros donantes y países socios.

5. El liderazgo activo y sostenido de país, regido desde el estamento político, es el pre-requisito más importante para que la alineación vaya más allá de los compromisos formales.

⁶ 0 entidades de consulta de alto nivel comparables en algunos países.

⁷ Las evaluaciones de Bolivia y Sri Lanka fueron menos positivas que otras sobre la comprensión general del personal de campo de los donantes.

Cuando los funcionarios gubernamentales y los líderes políticos del país están bien informados y existe la voluntad de trabajar en función de los principios y prácticas de la Declaración de París, la alineación avanza más allá del simple acuerdo entre donantes y países sobre políticas y estrategias. Se filtra al nivel operativo de coordinación de iniciativas de refuerzo de competencias y la construcción y utilización de sistemas de país. No obstante, no se han notificado casos de liderazgo de país socio que sean capaces de determinar la previsibilidad y liberación de la ayuda, más allá del simple rechazo a ciertas formas de ayuda vinculada. Por otra parte, existen indicios de que los países socios con situaciones relativamente débiles (poca capacidad, dependencia de la ayuda, estados frágiles) son frecuentemente incapaces de ejercer el liderazgo requerido para alcanzar la alineación.

6. Los esfuerzos de la mayoría de los países para reforzar sus procedimientos y sistemas nacionales no se perciben como lo suficientemente seguros para que los donantes dependan de ellos y no hay suficientes donantes dispuestos a ayudar en el refuerzo de dichos sistemas mediante su uso, mientras gestionan los riesgos inherentes a tal uso. Los donantes están dispuestos a apoyar un refuerzo adicional de las competencias.

Los riesgos reales y percibidos, así como las debilidades relativas de los sistemas nacionales, constituyen importantes escollos a la hora de avanzar en la alineación. El enfoque de la Declaración de París para trabajar con los riesgos y debilidades relativas de los sistemas de país es, explícitamente, el fomento del esfuerzo para reforzar los procedimientos y sistemas nacionales, y evitar que los donantes reviertan automáticamente al uso de sus propios sistemas cuando encuentren obstáculos.

Debería haber más seguridad y refuerzo como resultado de los esfuerzos en curso para definir y aplicar las herramientas de evaluación o los estándares internacionales en los campos de gestión financiera y adquisiciones, con el fin de reducir las dudas con respecto al uso de los sistemas del país socio. Este ya ha sido el caso con sistemas de auditoría ampliamente aceptados. La formación adicional del personal de la agencia donante sobre la adaptación de sistemas de gestión para apoyar los principios de la Declaración de París también será de mucha ayuda.

III Armonización

Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y efectivas colectivamente.

La Declaración de París

Las medidas principales de armonización de la cooperación para el desarrollo identificadas en la Declaración de París (incluidos la implementación de acuerdos comunes, la simplificación de procedimientos y una división más eficaz del trabajo) ya se destacaron en la Declaración de Roma de 2003. Por tanto, ya llevan un período mayor de esfuerzo concertado y pruebas que otros aspectos de la Declaración. Las evaluaciones de país examinaron la implementación de estas medidas, su seguimiento con respecto a los indicadores de monitorización y buscaron también la implementación de compromisos de armonización más específicos para que los Socios de Desarrollo lleven a cabo misiones conjuntas y compartan los análisis.

3.12 Evaluación general

Las evaluaciones sugieren un alto nivel de compromiso continuado, en principio, para medidas de armonización por parte de los Socios de Desarrollo y los gobiernos anfitriones. Esto se acompaña, al mismo tiempo, de un panorama mixto de compromisos prácticos y seguimientos en relación a distintos tipos de medidas de armonización entre grupos distintos de Socios de Desarrollo.

3.13 Tendencias y eventos emergentes

“Los acuerdos o procedimientos comunes” se tratan generalmente como la muestra tangible más importante de armo-

nización, y el indicador de la Encuesta de Monitorización del “porcentaje de ayuda ofrecida como enfoques basados en un programa”⁸ ha intensificado este énfasis. En las evaluaciones, estos acuerdos se identifican en gran parte con el apoyo presupuestario directo (general o sectorial), con los programas de enfoque sectorial y otros acuerdos que cumplan con los criterios de procedimientos conjuntos de planificación y armonización. Las evaluaciones muestran que estos acuerdos están creciendo y extendiéndose lentamente, y que el apoyo permanece ambiguo. Aparece una tendencia interesante en varios países hacia los fondos generales armonizados para apoyar a la sociedad civil, usualmente con gestión indígena y estructuras administrativas que provienen del sector en cuestión.

⁸ En resumen, “los enfoques basados en programas” se definen “como una cooperación de desarrollo basada en principios de apoyo coordinado para un programa local de desarrollo propio, como por ejemplo una estrategia nacional de desarrollo, un sector o programa temático o un programa perteneciente a una organización específica”. Estos enfoques comparten las características de liderazgo del anfitrión; coordinación y armonización formalizada de los procedimientos de donante; un único programa y marco presupuestario; y esfuerzos inherentes para aumentar el uso de los sistemas locales. Como reflejo de la complejidad y sensibilidad de algunos de estos criterios, se definen con mayor detalle en la nota a pie de página 9 del Anexo 1 de la Declaración.

Al mismo tiempo, la implementación del objetivo de la Declaración de París para un mayor uso de acuerdos comunes se presenta como uno de los retos más relevantes, y debatidos, detectados en las evaluaciones. Aunque el apoyo presupuestario no se fomenta específicamente en la Declaración, una mayoría clara de las evaluaciones de Socios de Desarrollo mencionan que una gran preocupación con respecto a la comprensión pública y política de la Declaración y la gestión de sus programas, es si tal apoyo es apropiado y bajo qué condiciones lo sería. Tal y como indica la evaluación de Francia, “El temor principal expresado sobre la aplicación de la Declaración de París es que se reduce sólo al apoyo presupuestario, y no toma en cuenta otras herramientas o modalidades.”

“La complementariedad de los donantes de la Unión Europea es un tema largamente debatido dentro de la UE con relativamente pocos resultados hasta ahora. En mayo de 2007, el Consejo de Ministros de la UE estableció un código de conducta. El documento hace referencia explícita a la Declaración de París y describe once principios sobre la forma de coordinación entre donantes. Los donantes de la UE deberían tener un compromiso máximo por país en tres sectores, y no más de cinco donantes de la UE deberían actuar en un país socio.

Evaluación de Alemania

El Código Europeo de Conducta es, probablemente, la fuente principal de ímpetu para la armonización entre los estados miembros de la Unión Europea.

Evaluación de Francia “

Los roles de armonización reales y potenciales de las agencias multilaterales y su asistencia se registraron como contribuciones a la armonización, recibiendo mención en el Banco Asiático de Desarrollo y en las evaluaciones del UNDG. Entre agencias bilaterales y países socios, el conocido modelo G19 de Mozambique se cita en los estudios como un efecto disciplinario significativo en favor de una acción coordinada. Se han desarrollado e introducido herramientas especiales de armonización en programas del SIDA (*Country Harmonisation and Alignment Tool*). En sus regiones, Nueva Zelanda y Australia se han aventurado en un programa completamente armonizado de país en Samoa y en un acuerdo de cooperación delegado con las Islas Cook, y las evaluaciones incluyen un buen número de otros ejemplos. También documentan retos sostenidos en los acuerdos y adelantos de otros convenios comunes. Un estudio de donante muestra específicamente algunos de los beneficios relacionados, en este caso, en lo referente a la igualdad de sexos.

Casi la mitad de las agencias de Socios de Desarrollo examinadas dicen que se enfrentan a restricciones formales serias,

vetos políticos de facto, y/o grandes obstáculos institucionales para entrar en muchos de estos convenios comunes. Incluso aquellas agencias que han estado a la cabeza en lo que respecta al uso de convenios comunes no muestran ningún incremento importante de su uso, y puede que se esté viviendo un período de experiencia consolidadora. Sin embargo, el modelo y la presión de la experiencia antes y especialmente desde la Declaración de París se reconoce como un impulso a la ampliación de dichos convenios. La cooperación delegada o “socio silencioso” y los convenios de “donante líder” no se muestran como una tendencia muy creciente. Un estudio de donante plantea la inquietud de que es necesario alcanzar un mayor progreso en el uso compartido de la asistencia técnica internacional, aunque esto no se recomienda explícitamente en la Declaración.

Mientras tanto, distintos tipos de problemas de armonización dentro de los complejos sistemas de tres de los países donantes y las instituciones se destacan como un reto continuado, limitando y complicando seriamente sus oportunidades de armonización con otros donantes y países socios.

Entre los países socios examinados o citados como casos de estudio, las estimaciones varían ampliamente en relación a las tendencias y segmentos de la ayuda que están recibiendo y que son cubiertas por niveles adecuados o mayores de “convenios comunes y procedimientos simplificados.” Incluso con la larga experiencia pre-París y con las competencias relativamente fuertes de cinco de los países estudiados, las modalidades de proyecto prevalecen ampliamente. En algunos, aunque no en todos los casos, todavía se evalúan como onerosos. Todavía se favorece, a menudo, la financiación paralela en detrimento de la conjunta, lo que diluye los beneficios de los procedimientos simplificados y de los costes de transacción reducidos.

Una característica digna de mención que emerge de varias evaluaciones de países socios es que éstos no están abogando energicamente por una mayor expansión de estos convenios comunes. En algunos casos, surgen inquietudes muy fundamentales sobre algunos posibles efectos negativos no previstos en la apropiación. Un estudio de país refleja que la dependencia del apoyo al presupuesto general estaba siendo reconsiderada debido a amenazas recientes de algunos donantes de usarla no sólo como un “aliciente” para el buen gobierno, sino como “castigo” para la mala gestión (política o administrativa). En otros casos, las inquietudes registradas son más prácticas, relacionadas con el hecho de que los enfoques de proyecto tradicionales son más conocidos y, por tanto, más fáciles de utilizar.

Otro descubrimiento bastante sorprendente en la mitad de las evaluaciones de países es que sus autoridades han estado adoptando un enfoque de “no intervención” o muy comedido con respecto a algunos convenios realizados para una mayor armonización y en la “división del trabajo” entre los donantes. Esta ambivalencia se hace evidente dentro y fuera de los gobiernos y agencias involucrados, así como en sus respectivas sociedades civiles. La concentración sectorial se acepta como

objetivo, pero demuestra ser una tarea difícil de implementar y no está necesariamente apuntalada por la consulta requerida en lo que respecta a la división del trabajo. Los estudios realizados hasta la fecha mencionan ambos ejemplos de medidas serias para centrarse y mejorar la división del trabajo (p. ej. a través de las Estrategias de Ayuda Conjunta) y la inercia continua y las presiones para mantener un rango más amplio de acuerdos y vínculos convencionales y la renuencia a abstenerse o desinvolucrarse gradualmente. Significativamente, tanto las evaluaciones de país como las de donantes reconocen que las negociaciones sobre la división del trabajo y las “sociedades silenciosas” pueden ser muy polémicas, y algunos donantes pueden asumir posiciones extremas en lo que respecta a sus “ventajas comparativas” o a sus costes indirectos.

La mayoría de las evaluaciones incluyen una cobertura relativamente limitada de la implementación de los compromisos para efectuar misiones conjuntas o compartir análisis, aunque una minoría registra un progreso significativo, mientras otros plantean cuestiones sobre la interpretación, seguimiento y generación de informes de dichos frentes. Ninguna de las evaluaciones indica un retroceso con respecto a estos compromisos.

3.14 Influencias sobre el comportamiento de los países y los Socios de Desarrollo

La mayoría de las evaluaciones de donantes indican mayormente que la demanda incrementada de recursos humanos y tiempo, particularmente en el trabajo de campo, son desincentivos significantes para la aparición de medidas de armonización adicionales. En un estudio se ve esto claramente como una pérdida transitoria de eficiencia o situación temporal, mientras que en otros no se ve claramente si estos costes van a ser más duraderos. Los estudios de país, por otra parte, no registran inquietudes marcadas acerca de las demandas de recursos y tiempo necesarias para redirigir o gestionar la ayuda armonizada.

“ La participación de NZAID en los Enfoques Sectoriales (SWAp) o en enfoques similares, parece haber aumentado las oportunidades para un diálogo político y para el compromiso a nivel estratégico, incluso si disminuye su control sobre la implementación de actividades.

Evaluación de Nueva Zelanda

Como parte de un enfoque sectorial dirigido a aumentar la coherencia entre políticas, gastos y resultados reales, los Países Bajos, Suecia y Dinamarca asignan recursos al Gobierno nacional a través de un mecanismo de bolsa común de fondos que se ejecuta bajo normas [y sistemas] nacionales con el fin de armonizar los sistemas de donantes.

Evaluación de Bolivia

...existe la percepción a nivel de campo, que la sede central desea visibilidad especialmente en asuntos globales, puesto que facilita la responsabilidad de los grupos de interés en origen. Esto, no obstante, insta a usar modalidades de ayuda del tipo proyecto, donde la visibilidad es mayor ya que los resultados se pueden atribuir más fácilmente a una intervención bien dirigida; lo que crea un conflicto potencial con la agenda de armonización.

Evaluación de Dinamarca

Incluso cuando la Agencia está involucrada en enfoques sectoriales (SWAps), la realidad puede ser muy diferente con los llamados SWAps puesto que algunas veces son una agrupación de ‘proyectos’ más que un reparto genuino de los fondos, o una forma de dirigir dinero a través del Banco Mundial en lugar de los sistemas gubernamentales.

Evaluación de Australia

No todos los desarrollos [hacia la armonización] se consideran positivos. Los donantes que forman sociedades entre ellos pueden debilitar la posición del gobierno, que a menudo es débil de por sí.

Evaluación de los Países Bajos “

Las evaluaciones de países y donantes afirman que hay límites definidos en el avance de la armonización a nivel de país, es decir, sin al menos un acuerdo y apoyo procedente de las sedes centrales de los donantes. La renuencia de algunos sistemas puede darse por la existencia de requisitos fijos o muy estrictos de responsabilidad nacional, aunque no exista la suficiente preocupación política o confianza en la cooperación al desarrollo para ajustar estos requisitos. Otro obstáculo crucial citado es la necesidad de mantener una visibilidad directa y el crédito de las contribuciones de donantes individuales, en lugar de arriesgarse a perderlas de vista por las actividades conjuntas.

Los datos de estas evaluaciones recalcan que el *compromiso del país anfitrión* en forma de iniciativa, liderazgo, o al menos de fuerte influencia, es un factor importante tras muchos convenios comunes exitosos (tales como los enfoques basados en programas) y otras medidas de armonización. Además, tres de los países examinados han tomado una posición clara y explícita con respecto a que la alineación profunda de los donantes con sus sistemas de país debe ser el motor y guía de la armonización.

Los enfoques armonizados de donantes se citan como generadores de inquietudes sobre la potencial “conspiración” contra los países socios. La “división del trabajo” entre donantes se percibe en algunos países como una decisión importante que

necesita resguardar la libertad de elección del país socio y el principio de receptividad a las preferencias de dicho país. También se perciben ecos de estas inquietudes en varios estudios de donantes.

Otro motivo citado de ambivalencia sobre la armonización en países socios es que los gobiernos, departamentos ministeriales, agencias, entidades subnacionales y organizaciones no gubernamentales, en muchos casos, se familiarizan y se vuelven dependientes de convenios de programa o proyecto con donantes individuales. Apartarse de esta posición, con escasas perspectivas de nuevas alternativas, es claramente desalentador. No sorprende que muchos muestren ambivalencia o renuencia a saltar a nuevos convenios compartidos o basados en programas o a una concentración o división de trabajo por parte de los donantes, que podrían desvincularles de fuertes colaboradores tradicionales. Como se denota específicamente en una evaluación de donante, tales intereses establecidos en programas o proyectos en el país socio tendrán su contrapartida en el donante, que también puede ser renuente al cambio y puede argumentar que hay intereses convincentes que le llevan a mantener sus vínculos pasados.

Para medidas de armonización como “compartir análisis y efectuar misiones conjuntas,” que a primera vista pueden parecer relativamente sencillas y fáciles de implementar, las evaluaciones muestran que, en la práctica, mover incluso unos pocos casos ha resultado ser un proceso lento y difícil. Los ejemplos exitosos han exigido un alto nivel de compromiso y esfuerzo continuado por parte de los donantes y países socios involucrados, para llevar a cabo los cambios prácticos requeridos y avanzar más allá de los requisitos nacionales o institucionales arraigados. En otros casos, las evaluaciones indican problemas en los países con respecto a la definición, junto con los donantes, de lo que deben constituir misiones. El recurso de período “sin misiones”, durante el cual se les ahorra a los países las demandas perjudiciales originadas por las misiones de donantes visitantes, es todavía necesario. Y todavía más con la armonización: la experiencia demuestra que lo más satisfactorio de la implementación del trabajo analítico compartido se da cuando el país en cuestión lleva a cabo o coordina el trabajo analítico requerido y el trabajo de los donantes se integra posteriormente con el mismo.

3.15 Conclusiones: ¿está cambiando el comportamiento con respecto a la armonización de la ayuda?

1. Las evaluaciones no sugieren un retroceso en la armonización, pero tampoco indican una tendencia general hacia el progreso, a excepción del Código Europeo de Conducta de 2007, del que se percibe que tiene un gran potencial para aumentar la armonización.

Las evaluaciones ofrecen más indicios sobre los motivos de la acción e inacción de los donantes y socios con respecto a las diferentes cuestiones que implica la armonización. Como en otras áreas, los indicadores seleccionados para la monitoriza-

ción de los compromisos demostraron ser de poca utilidad, y sólo de forma muy parcial, en las evaluaciones generales de la implementación.

2. Los donantes son los principales responsables de realizar los cambios para incrementar los objetivos de la armonización. Al mismo tiempo, las evaluaciones indican claramente que, como en otras áreas, el liderazgo, la iniciativa y el apoyo de los países socios anfitriones son factores importantes, y a menudo imprescindibles, para progresar.

Las capacidades limitadas para estas tareas en algunos sistemas de países socios se citan como un obstáculo para un mayor progreso, por lo que la inversión en el desarrollo de la capacidad en áreas relacionadas refuerza la base para una mayor armonización. Dadas las inquietudes documentadas de los donantes en las evaluaciones sobre las nuevas fuertes exigencias de recursos de personal para llevar a cabo este trabajo, el refuerzo o la transformación de las competencias también son necesarios en los propios sistemas de los donantes.

3. Los debates sobre el instrumento específico del apoyo presupuestario, especialmente en algunos países y círculos en los que dicho mecanismo es tan controvertido, corren el riesgo de eclipsar la agenda más amplia de armonización y de desviar la atención de un número de logros y otras necesidades y compromisos de armonización descritos en la Declaración.

Los casos de eficiencia y efectividad de los beneficios de la armonización y el esfuerzo compartido en muchas otras áreas, pueden ser muy útiles para estimular una mayor comprensión pública y política de la implementación de la Declaración. Dado el progreso desigual obtenido con los convenios y procedimientos simplificados comunes, el hecho de compartir y reproducir las buenas prácticas pertinentes se considera una alta prioridad.

4. Deben satisfacerse temas básicos de confianza para que la armonización cumpla con las expectativas. Esto sería aplicable incluso para aquellos donantes que no precisan superar los problemas de “armonización” en sus propios sistemas, restricciones formales importantes para entrar en acuerdos armonizados o fuertes presiones para mantener la visibilidad directa y la responsabilidad de su propia ayuda.

Aunque el compromiso con los objetivos de armonización es necesario para abrir la puerta, la confianza en los sistemas de otros donantes y socios, que se construye mejor con la experiencia del trabajo conjunto, es incluso más importante para llegar a acciones concretas.

Lógicamente, alguna de las medidas de armonización más importantes entre los donantes se encuentran en aquellos miembros de mentalidad parecida del grupo Nordic-plus, que cuentan con una larga experiencia de trabajo conjunto. En grupos más amplios de donantes, el registro es mucho más

diverso. Por ejemplo, la práctica generalizada de enfoques basados en programas de financiación paralela, en lugar de la compartida, puede verse como prueba de que los donantes “aseguran sus apuestas” sobre la integridad y la probabilidad de éxito de las medidas o como paso intermedio, donde los sistemas aún no se consideran lo suficientemente fuertes.

5. Finalmente, algunos resultados de estas evaluaciones sugieren abiertamente que el papel y la importancia de la armonización dentro de la agenda de la Declaración de París puede

estar cambiando, particularmente a un segundo lugar después de la necesidad de mayor alineación con los sistemas de países.

Un número de estudios de países socios sólidos demuestran que ellos ya han seguido este curso, y los estudios de donantes y países sugieren directamente que algunas medidas de armonización y división de trabajo, que carezcan de un liderazgo y compromiso definidos por parte del país, pueden incluso tener efectos nocivos en la alineación y la apropiación de país.

IV Gestión orientada a resultados

La gestión orientada a resultados significa gestionar e implementar la ayuda de forma que se centre en los resultados deseados y utilice la información para mejorar la toma de decisiones.

La Declaración de París

3.16 Evaluación general

Entre los cinco compromisos, casi todas las evaluaciones demuestran que se registra relativamente poco progreso en la implementación de compromisos en la “gestión por resultados de desarrollo” en comparación con los temas de alineación, armonización o apropiación. Se sugieren varias explicaciones, incluyendo el hecho de que estos tres últimos conceptos se conocen en los debates de efectividad desde hace mucho más tiempo, y simplemente puede ser una cuestión de “maduración” de los dos nuevos conjuntos de temas. Es posible que el análisis de las evaluaciones pueda sugerir algunas otras explicaciones y formas más adelante.

3.17 Tendencias y eventos emergentes

Las evaluaciones muestran y reflejan una tendencia persistente a pasar por alto o no enfatizar lo suficiente la “gestión por resultados” de la Declaración de París, con un énfasis principal en la apropiación, alineación y armonización.

Las respuestas de las encuestas indican que sólo en una minoría de los países encuestados se monitorizaron las estrategias nacionales y programas y se vincularon a los presupuestos. En coherencia con ello, la dependencia de los donantes en marcos de monitorización u orientados a los resultados se registra como la excepción, no la regla.

Un número de informes de país, sin embargo, incluían indicios de un fuerte progreso en áreas concretas y en ambiciosos planes a corto plazo para lanzar e instaurar fuertes sistemas nacionales. Puede aducirse que posiblemente no se informe lo suficiente sobre la gestión por resultados debido a la falta de claridad del concepto, a definiciones poco claras y a la falta de comprensión. Está claro que el progreso es generalmente más fuerte en el nivel sectorial, pero que su traslado al nivel nacional es mucho más difícil. También existen dificultades a la hora de buscar características comunes sobre los indicadores, fuentes de datos y el uso de los sistemas nacionales.

El estándar implícito de las evaluaciones en esta área parece ser el indicador de la Encuesta de Monitorización de “países con marcos transparentes de evaluación del rendimiento supervisables para medir el progreso en relación con (a.) las estrategias nacionales de desarrollo y (b.) programas sectoriales.” Si tomamos un enfoque literal a tal estándar (que sería exigente para la mayoría de los países industrializados), muy pocos países socios tienen aún las estrategias orientadas a resultados de calidad, y el progreso obtenido desde 2005 se evalúa generalmente como muy gradual y modesto. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que entre los países socios evaluados se incluyen algunos con larga y avanzada experiencia.⁹ Aunque la gestión orientada a los resultados está ganando importancia en otros países socios, la monitorización basada en resultados todavía se considera como el eslabón más débil en los sistemas de gestión nacionales de muchos países, y los presupuestos, los informes financieros y las auditorías continúan siendo ejercicios discrecionales. Los sistemas de muchos países permanecen centrados en los temas de entradas y conformidad y solo se están moviendo gradualmente hacia la medición de los resultados y salidas.

“La armonización, apropiación y alineación son los principios de la Declaración de París donde se encuentran los avances descritos aquí. Los principios de gestión orientada a resultados y de responsabilidad mutua son los más innovadores.

Evaluación de Francia

⁹ Uganda es un ejemplo prominente de ese tipo de país, y la evaluación documenta el proceso y progreso desde 1999, cuando el gobierno empezó a llevar el seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza, y ya en 2004 tenía una matriz de resultados y políticas con 54 indicadores de resultados. Actualmente se lleva a cabo una evaluación independiente del uso de estos resultados en Uganda.

La realidad es, sin embargo, que muchos países socios del Pacífico aún están pasando apuros para mejorar los procesos presupuestarios y de planificación sectorial y nacional. Ésta no es la única barrera para que los socios ejerzan una responsabilidad más significativa, pero también es un pre-requisito para el desarrollo de marcos de resultados relevantes.

Evaluación de Nueva Zelanda

Las embajadas encuentran un abanico de temas en relación a la gestión orientada a resultados, la mayoría relacionados con la débil capacidad a nivel nacional y la preocupación de los donantes debido a circunstancias institucionales, políticas, de procedimientos y motivacionales.

Evaluación de los Países Bajos

Los donantes continúan utilizando sus propios sistemas de control y evaluación a causa de los débiles y fragmentados sistemas de supervisión y evaluación de país, a pesar de los compromisos para apoyar a éstos en el refuerzo de sus sistemas. Ayudar a construir las competencias estadísticas se percibe como un requisito clave.

Evaluación del UNDG “

Casi todos los donantes parecen estar comprometidos en algún tipo de ayuda al desarrollo de capacidades, que debería reforzar la gestión orientada a resultados (bien sea ayuda al desarrollo de las estadísticas, ayuda al desarrollo de marcos de resultados o la introducción de una “cultura de resultados”, pero estos esfuerzos parecen poco sistemáticos y están vinculados habitualmente a las necesidades o áreas de intervención específicas de los donantes.

Significativamente, el indicador de este compromiso sólo es pertinente para los sistemas de países socios, aunque un buen número de las evaluaciones de donante documentan sus propios esfuerzos y retos continuados en el refuerzo de sus propios marcos de gestión de rendimiento, guías metodológicas, formación y concienciación del personal. Los vínculos reales y potenciales entre sistemas de países y donantes es un aspecto clave para el establecimiento de una sociedad real sobre estos temas. Sin embargo, no se definió claramente en los términos de referencia y por tanto no se cubrió de una forma exhaustiva en los informes.

Algunos países han indicado que están pensando en aplicar asignaciones basadas en el rendimiento, pero tienen inquietudes serias sobre algunos de los posibles efectos perversos. Se tiene en cuenta que muchos donantes están bajo presión de informar sobre los resultados, y también que los sistemas y estadísticas en los países socios no están dirigidos a ofrecer informes fiables a este nivel, que es el motivo por el cual los donantes establecen sus propios sistemas de generación de

informes. Como tendencia positiva, se registran más evaluaciones conjuntas en varios estudios.

Existen indicios claros en varios estudios sobre la presión que afrontan las agencias donantes para informar sobre los resultados (de sus parlamentos, ministerios de hacienda, procuradurías generales y los medios de comunicación). Sin embargo, el interés se centra, a menudo, sobre los resultados en áreas concretas donde hay colectivos nacionales fuertes (derechos humanos o igualdad de género por ejemplo) con un deseo de atribución directa de los esfuerzos propios de los donantes.

3.18 Influencias sobre el comportamiento de los países y los Socios de Desarrollo

Los motivos detectados mediante las evaluaciones para el lento progreso en la implementación de los compromisos de gestión orientada a resultados residen no solo en el hecho de que sea un reto relativamente nuevo y poco conocido, sino que también es muy difícil de manejar en muchos campos. Esto resulta muy obvio por las dificultades expresadas por las agencias y sus propios gobiernos, al admitir que la claridad de ciertos indicadores y la comprensión de los conceptos son aún temas de debate interno.

Además, aparecen algunos temas técnicos en el caso de nuevas modalidades de ayuda como el apoyo al presupuesto general, en el que es extremadamente difícil medir y atribuir resultados. En las modalidades más clásicas, la falta de claridad sobre el nivel en que se deben definir los resultados lleva a la confusión en la evaluación de la forma en que las intervenciones de ayuda externa deben contribuir a los objetivos de desarrollo. Una evaluación de país registra que al observar los marcos de gasto a medio plazo, los donantes y los gobiernos parecen estar debatiendo frecuentemente respecto a los indicadores. Adicionalmente, los resultados no pueden recopilarse siempre como datos “tangibles”. Existe el riesgo de una fijación en los datos disponibles a expensas del diálogo y de la monitorización de las prioridades políticas genuinas.

Algunas de las evaluaciones indican aún cierta renuencia de varios países socios para con los esquemas de gestión orientada a resultados, con los que no están familiarizados, porque están poco convencidos de su factibilidad y/o utilidad en lo relativo a otras prioridades del día a día. La debilidad de los informes estadísticos es también un asunto clave, aunque se dice que está mejorando en algunos países, incluyendo la construcción exhaustiva de competencias a largo plazo por parte de los donantes. El siguiente paso, que consiste en usar realmente los datos estadísticos como base para la toma de decisiones, se presenta, a menudo, como una tarea difícil.

Al mismo tiempo, las evaluaciones destacaron las diferencias en rendimiento, con algunos sectores y algunos países que muestran un progreso más veloz. La experiencia de dos evaluaciones de país enfatizó la importancia del liderazgo en el país para establecer sistemas de calidad y usar la información para la toma de decisiones y, también, para la transparencia de los resultados.

“ [En Uganda] se le da crédito al gobierno por incluir una matriz de políticas y resultados en el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza de 2004 (PEAP) que especifica objetivos para obtener resultados clave y, por tanto, ofrece un marco para que los Socios de Desarrollo alineen sus intervenciones con la estrategia y los objetivos de desarrollo del país. No obstante, la matriz PEAP, aunque se sustenta en acciones de políticas anualizadas como medidas intermedias de rendimiento, no ha logrado operar efectivamente o vincular estas medidas intermedias a planes sectoriales de trabajo. De ahí que permanezca una cierta desvinculación entre el rendimiento continuado y los estados y medidas de resultados registrados. Dada la naturaleza anual de algunos de los instrumentos que ofrecen apoyo financiero a la implementación del PEAP, tales como el Crédito Estratégico para la Reducción de la Pobreza del Banco Mundial, los indicadores relacionados con el rendimiento que activan los desembolsos pueden no estar conectados a los resultados de la matriz, introduciendo, por tanto, una desconexión entre la matriz de resultados y la base del flujo de recursos.

Sobre el papel, las estrategias sectoriales están enraizadas en el PEAP, que a su vez forma la base del Marco de Gastos a Medio Plazo (MTEF), un marco actualizable de tres años en el que los recursos (del Gobierno de Uganda y de los Socios de Desarrollo) se asignan a los sectores. El MTEF también ofrece un mecanismo para traducir las promesas políticas que se derivan del PEAP en compromisos presupuestarios.

Evaluación de Uganda

El Departamento Internacional de Desarrollo de Reino Unido (DFID) ha desarrollado un Plan de Acción de Resultados (RAP) en respuesta al Consenso de Monterrey y la Declaración de París, además de los requisitos del Libro blanco de 2005 y la Ley sobre desarrollo internacional (Informes y Transparencia). El RAP indica que el DFID debe mejorar la disponibilidad y la calidad de la información a través de la cadena de resultados (entradas, salidas, resultados e impacto), y “definir al DFID como modelo de buenas prácticas y motor de reforma dentro de todo el sistema de desarrollo.”

Evaluación de Reino Unido ”

Muchos donantes afirman estar atrapados en una situación difícil, porque sufren presión para informar sobre los resultados dentro de sus propios sistemas, pero son incapaces de contar con sistemas de países sólidos como base. También son

conscientes de que hay límites sobre lo que pueden o deben insistir para la mejora de los sistemas de país. En tales situaciones, algunas veces se ven forzados a recurrir a sus sistemas paralelos propios, lo que puede retrasar sus propios compromisos con París de vinculación y alineación con los marcos de evaluación de rendimiento del país y ayudar a que se refuercen. Además, la necesidad de informar a determinados colectivos sobre asuntos concretos, hasta cierto punto moldea el diseño de los sistemas de gestión basados en resultados de los donantes. Esto no coincide necesariamente con los sistemas, a menudo noveles, del país socio, y se aconseja a los donantes en la Declaración de París no solicitar la introducción de tales indicadores.

En términos de incentivos directos, el personal de los donantes está generalmente comprometido con la Declaración de París, pero su rendimiento se mide, a menudo, en términos de sus propios marcos corporativos de resultados, que a veces se reducen a la entrega de entradas y salidas (es decir resultados a corto plazo). Esto puede comprometer la construcción de capacidades y llevar a un comportamiento que no esté a tono con los principios de París.

3.19 Conclusiones: ¿está cambiando el comportamiento con respecto a la gestión orientada a resultados?

1. Numerosas evaluaciones de país y Socios de Desarrollo han documentado y ayudado a entender la falta relativa de atención y avances registrados en la implementación de los compromisos de París en materia de gestión orientada a resultados. Estas evaluaciones coinciden en que los avances para alcanzar los objetivos marcados por las Encuestas de Monitorización en lo que respecta a los cometidos de los países socios son lentos.

2. Al mismo tiempo, las evaluaciones volvieron a centrar su atención en el resto de preocupaciones de la Declaración: lo que necesitan hacer los donantes para dirigir sus propios sistemas y su apoyo activo para obtener sistemas de países más eficaces. Dada la poca capacidad en esta área, no sorprende que la existencia de múltiples y diferentes marcos de resultados en ambas partes se vea como un obstáculo para el progreso.

3. En una nota más positiva, la situación registrada en Uganda en concreto, demuestra que donde existe información y plataformas de participación, es más fácil para los Socios de Desarrollo obtener un mayor progreso en lo referente al cumplimiento de su propia parte de los compromisos de París para una mejor gestión de la ayuda basada en resultados.

La experiencia de Uganda sugiere que los donantes contribuirán realmente a promover una cultura de gestión basada en evidencias en todo el gobierno, y que utilizarán los datos y sistemas del mismo. Aunque el sistema todavía no está lo suficientemente desarrollado de forma que pueda ofrecer los datos necesarios para que los donantes monitoricen sus pro-

pías estrategias, se ha progresado en términos de recopilación y uso de estudios de seguimiento del gasto, lo que ha tenido un efecto sobre las decisiones. También, el Marco de Gastos a Medio Plazo (MTEF) guía ahora las decisiones de financiación hasta el punto que, por ejemplo, el Parlamento ugandés ha rechazado proyectos fuera del MTEF. Incluso en esos sistemas sólidos, persisten los problemas en áreas tales como la vinculación de marcos sectoriales y nacionales y la sincronización de los informes de resultados y la asignación de recursos en función del rendimiento.

4. Por último, el hecho de que no se haya informado lo suficiente sobre algunas acciones importantes realizadas por los países socios en áreas relativas a la gestión orientada a

resultados puede sugerir que existen problemas a la hora de presentar y comprender los requisitos necesarios para cumplir estos compromisos específicos.

Algunas conclusiones apuntan a la importancia de hacer estos sistemas de resultados más sencillos, más potentes y fáciles para el usuario, como una base para movilizar y sustentar el apoyo a las estrategias de reducción de la pobreza en sí mismas. Cuando la recopilación de datos y el análisis por parte de las instituciones nacionales son débiles y los datos no pueden ser desglosados, el análisis de la ayuda y la efectividad del desarrollo a nivel de segmentos específicos de la sociedad se hace más difícil de obtener.

V Responsabilidad mutua

Los donantes y los socios son responsables de los resultados de desarrollo:

“Una prioridad fundamental para los países socios y donantes es mejorar la responsabilidad mutua y la transparencia en el uso de recursos de desarrollo. Esto también ayuda a reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y a la ayuda para el desarrollo.”

La Declaración de París

3.20 Evaluación general

A primera vista, la responsabilidad mutua es el área de menos progreso e información registrada en las evaluaciones. La cobertura en las evaluaciones puede sugerir que los convenios para asegurar la responsabilidad mutua están incluso menos avanzados y son más lentos de desarrollar que el trabajo de gestión orientada a resultados. Algunas de las evaluaciones declaran que este compromiso es menos comprensible que los otros, pero la sensibilidad que lo rodea puede ser también un factor en muchos casos. Un análisis más profundo de las evaluaciones demuestra que, aunque todos perciben la responsabilidad mutua como un rompecabezas complicado, se tienen al alcance de la mano más claves para la solución de lo que generalmente se cree. De hecho, ya han comenzado a utilizarlas en varios grados, y pueden aprovecharse mejor para satisfacer este compromiso, que es tan fundamental para la credibilidad de la Declaración.

3.21 Tendencias o eventos emergentes

Parte de la explicación del escaso progreso registrado en esta área de compromiso es que un número de evaluaciones se ha centrado en el objetivo del indicador de monitorización para “que todos los países socios tengan mecanismos mutuos de revisión instaurados.” Incluso en esto, debe notarse, que algunos estudios refutan explícitamente los resultados negativos de la Encuesta de Monitorización en lo referente a dichos mecanismos. Adicionalmente, las evaluaciones detallan un amplio rango de mecanismos existentes y en evolución, para la revisión mutua en distintos niveles, que contribuyen al cumplimiento de este compromiso.

Los criterios para la responsabilidad mutua:

Es importante destacar el número de evaluaciones que subrayan las *otras dimensiones clave* del compromiso de la responsabilidad mutua en la Declaración de París, que son, en gran parte, vistas como *requisitos* para el compromiso conjunto de la revisión mutua. Los otros tres compromisos son los siguientes:

- El compromiso de los países socios para reforzar el papel parlamentario en las estrategias y/o presupuestos;
- El compromiso de los países socios para reforzar los enfoques participativos en la formulación o evaluación del progreso en las estrategias; y
- El compromiso de los donantes para proporcionar información oportuna, transparente e integral sobre los flujos de ayuda con el fin de permitir a los países socios informar sobre los presupuestos a sus cuerpos legislativos y ciudadanos.

Los compromisos *a.* y *b.* anteriores, que son disposiciones clave para la responsabilidad de los países socios ante sus propios parlamentos y públicos, son, de hecho, evaluados en todos los informes, aunque habitualmente bajo otros títulos. En todos los estudios de país socio completados para esta evaluación, estas disposiciones se evalúan como firmemente establecidas o substancialmente actualizadas. En uno de los casos, estos mecanismos de responsabilidad nacional, siendo totalmente transparentes y de dominio público, se consideran en sí mismos como la base fundamental de la responsabilidad mutua entre países y donantes. El amplio rango de situaciones

de país extraídas de las evaluaciones de donantes incluye, casi seguro, muchos países con registros más pobres en lo relativo a estos compromisos internos, lo que obviamente tiene efectos importantes en la forma en que la responsabilidad mutua puede funcionar en ellos.

Con respecto al *compromiso c.* anterior, muchas, sino la mayoría de las evaluaciones de ambos grupos, hablan (algunas veces en sus capítulos de alineación) sobre las constantes dificultades que implica asegurar y proporcionar información transparente, oportuna e integral sobre los flujos de ayuda que permitan a los países socios informar exhaustivamente sobre los presupuestos a su cuerpo legislativo y a sus ciudadanos. La contribución básica de los donantes a la responsabilidad mutua parece escasa o se muestra como inadecuada, incluso en sistemas considerados fuertes. Así como en los países socios, los propios sistemas y prácticas de los donantes sobre transparencia y responsabilidad ante sus propios parlamentos y públicos son puntales básicos de la responsabilidad mutua, y algunos de éstos se registran en las evaluación como bastante deficientes.

Finalmente, el *compromiso de revisión conjunta* en todas sus condiciones es: “evaluar conjuntamente, mediante mecanismos progresivamente objetivos de país, el progreso mutuo en la implementación de compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda, incluidos los Compromisos de Sociedad.” Algunos, o todos, los tipos siguientes de mecanismos se registran en las diferentes evaluaciones de país, algunas veces de forma diferente, junto con otros mecanismos más específicos o restringidos.

Mecanismos para la evaluación mutua del progreso

- i. Consultas anuales (normalmente) sobre grandes estrategias nacionales de desarrollo; programas de acción; estrategias de reducción de la pobreza (incluido, por ejemplo, el foro de responsabilidad de Bangladesh);
- ii. Mecanismos integrales dedicados de revisión mutua tales como el equipo de monitorización independiente en Vietnam, un mecanismo de amplio rango en Filipinas, o el grupo especial de supervisión del plan de acción de armonización en Bangladesh;
- iii. Grupos de Consulta, Mesas Redondas o sus equivalentes, donde existan;
- iv. Consultoría en estrategias de ayuda conjunta donde existan;
- v. Revisiones conjuntas de estrategias sectoriales y otros programas de financiación a gran escala o de sectores; e
- vi. Incluso “foros de agrupación”, que debatan grupos de actividades vinculadas en los departamentos y sectores, también fueron propuestos para que se consideraran.

Dado el gran número de mecanismos en funcionamiento identificados dentro de los estudios de países para esta evaluación, surge la pregunta de si los problemas que existen radican más en el contenido, calidad y responsabilidad mutua en lugar de en la falta de plataformas. Como se describe en el recuadro más arriba, evidentemente existen muchas plataformas y oportunidades positivas que podrían usarse con más ahínco para lograr la responsabilidad mutua. En un caso, se expresa un interés en la posibilidad de una plataforma de revisión conjunta más exhaustiva, y en otras dos evaluaciones se remarca la necesidad de reforzar el compromiso en algunos de estos mecanismos. La lectura débil o pesimista sobre la responsabilidad mutua registrada en muchas de las evaluaciones de donantes necesita atenuarse a través de este escenario más prometedor, al menos en lo que respecta a las medidas de los países socios para mejorar la transparencia y la consultoría.

“ Los sistemas para registrar e informar sobre la ayuda deben reforzarse en el gobierno y en los Socios de Desarrollo, para poder obtener la calidad y las respuestas oportunas.

Evaluación de Uganda

La responsabilidad mutua debe construirse alrededor de la responsabilidad pública. A este respecto, la presentación de Informes de Gestión Fiscal (FMR) al parlamento en los términos de la Ley de gestión fiscal (responsabilidad) N° 3 de 2003 constituye un paso significativo en la responsabilidad fiscal del gobierno. Los FMR de 2008 incorporan una sección sobre ayuda extranjera que define, entre otras cosas, datos sobre los desembolsos de ayuda, nuevos compromisos de ayuda, convenios y utilización, revisión de la deuda, etc.

Evaluación de Sri Lanka

Los resultados de los casos de estudio de países [UNDG] sugieren que aún falta mucho para lograr el objetivo de la Declaración de París respecto a la responsabilidad mutua y las evaluaciones conjuntas del progreso mutuo en la implementación de compromisos acordados sobre la efectividad de la ayuda.

Evaluación del UNDG

El DFID está entrando en Acuerdos de Sociedad para el Desarrollo [a diez años] (DPA) con socios bilaterales, y define así los compromisos a largo plazo del Reino Unido, incluida la entrega de una ayuda más previsible y de mejor calidad. Los DPA también especifican las condiciones en las que la ayuda del Reino Unido puede suspenderse (p. ej. por violaciones de los derechos humanos), y están destinados a apoyar la transparencia, previsibilidad y responsabilidad mutua.

Evaluación del Reino Unido ”

3.22 Información acerca del rendimiento y capacidad de la responsabilidad mutua

De hecho, varias de las evaluaciones de ambos grupos enfatizan la importancia fundamental de los sistemas mejorados para la gestión orientada a resultados e información de rendimiento como base para intercambios serios y responsabilidad mutua. Si esta base no existe o es débil, las discusiones del rendimiento de los socios para con sus respectivos compromisos sólo pueden tener lugar a niveles más generales y anecdóticos, y corren el riesgo de convertirse en rituales o burocracia frustrante.

Algunas de las relaciones de responsabilidad mutua más satisfactorias y sustantivas, que pueden estar sobrerrepresentadas en los países examinados aquí, se sustentan claramente en sistemas relativamente fuertes para la gestión orientada a resultados e información de rendimiento, que sirven principalmente como la base de una responsabilidad y consulta interna más fuertes.

Varios donantes informan sobre actividades destinadas a ayudar a la creación de competencias en este campo. Sin embargo, al igual que con la gestión orientada a resultados, es una debilidad percibida que los distintos donantes tiendan a introducir iniciativas de creación de competencias ad hoc. Una vez más, puede existir la necesidad de consolidación y de mejor planificación, liderada por los países involucrados. Un ejemplo de “enfoque consolidado” es el Programa Conjunto para la Armonización, con el fin de incrementar la capacidad del Ministerio de Planificación de Vietnam. Otro ejemplo a nivel internacional es el establecimiento de un fondo multidonante que proporciona ayuda para mejorar la capacidad estadística de los países socios, que surge de la Mesa Redonda de Hanoi sobre Resultados de Desarrollo que tuvo lugar a principios de 2007. El estudio temático sobre la construcción de capacidades estadísticas para esta evaluación debe también proporcionar indicios y directrices importantes.

Evaluaciones

Las evaluaciones se han propuesto como un mecanismo de responsabilidad, pero este tema también presenta una cuestión crucial: “¿Responsabilidad ante quién?” Uno de los estudios de país cita una demanda emergente para que las evaluaciones se lleven a cabo fuera de las estructuras gubernamentales y de donantes, con vistas a centrar la responsabilidad en la sociedad civil. La responsabilidad entre donantes y países socios se refleja en un número creciente de evaluaciones conjuntas. Estas se ven generalmente como de mejor calidad y más útiles debido a su responsabilidad compartida, aunque algunos perciben el riesgo de sesgo por sus limitaciones de independencia. Un tercer tipo de evaluación innovadora es citado por UNIFEM, que es pionero en evaluaciones de igualdad de género con varios interesados que involucran a un número de donantes y socios nacionales. Esta evaluación también es un ejemplo de trabajo conjunto para la responsabilidad mutua.

Encuestas de Monitorización

Obviamente, el propio sistema de supervisión de la Declaración de París tiene como objeto servir de fuente integral de información sobre la responsabilidad mutua en la implementación. Con inversiones sustanciales en recursos y conocimiento, y con muchos retos de distintas clases por superar, este sistema se incluyó en el proceso de la Declaración desde el inicio y se ha seguido aplicando y reforzando. De forma conjunta, las evaluaciones contienen literalmente cientos de referencias a la Encuesta y a sus indicadores individuales, en citas directas de rendimiento, registradas en lo referente a los indicadores, y en muchas objeciones y reservas. La realización de la Encuesta y la respuesta a la misma debe, por tanto, clasificarse como una tendencia importante en la implementación de la Declaración en general y en el modelado de la base y el clima adecuado para la implementación de la responsabilidad mutua.

3.23 Influencias sobre el comportamiento de países y Socios de Desarrollo

Confusión y controversia

Varias explicaciones posibles se pueden inferir de la relativa falta de cobertura y progreso encontrado en la responsabilidad mutua. Un número de evaluaciones sugiere que, como es más reciente, no se ha instrumentalizado, y sólo se ha compartido de forma limitada, además de ser menos comprensible que otros compromisos. Una segunda explicación posible refleja la falta de claridad y también una gran sensibilidad política.

Algunos informes muestran las diferencias de comprensión o foco, especialmente en lo que concierne a las preguntas “¿responsabilidad para con quién y sobre qué?” El debate en algunos de los informes demuestra que no está claro si el foco debe ser la responsabilidad mutua entre países socios y gobiernos donantes en la implementación de los compromisos de París, o en la responsabilidad de los gobiernos del país socio para que sus ciudadanos observen los resultados.

La información y la base de responsabilidad

En relación a las deficiencias de los compromisos de los donantes (de ofrecer la información necesaria y ser responsables de su propio rendimiento según los compromisos de la sociedad) al menos dos influencias parecen estar presentes. Con respecto a la entrega de información completa de los flujos de ayuda, las mismas restricciones presupuestarias y desconexiones (por ejemplo en los años de cierre) que surgen para asegurar flujos de ayuda previsibles, hacen de ésta, una tarea difícil. Este es especialmente el caso cuando se dictan por legislación o normativas fijas. Sin embargo, dada la importancia fundamental de este requisito de responsabilidad informada para todo el paquete de la Declaración de París, una evaluación de país describe explícitamente el fracaso continuo de los donantes para buscar soluciones satisfactorias como cuestión de buena fe y voluntad por cumplir.

Por parte del país socio, el lento progreso (y la capacidad y/o compromiso limitado) de muchos países para construir una

gestión por resultados más sólida y mejores sistemas de información de rendimiento (con el apoyo del Socio de Desarrollo) no sólo es una preocupación en la gestión por resultados, sino un obstáculo en el desarrollo de acuerdos más sustanciales para una responsabilidad mejorada. En un tono más positivo, el valor de los marcos de buenos resultados para la responsabilidad se destaca en el caso de Uganda y se reconoce en otros. No puede haber responsabilidad significativa si no hay información de resultados transparente. A nivel internacional, el trabajo de empresa conjunta en la gestión de resultados para desarrollo debe ser una entrada muy útil. Atenuar esto genera inquietudes por el riesgo de exagerar o burocratizar. Debe dejarse claro quién debe informar, sobre qué debe informar y por qué, cuál es el motor de los informes de resultados y quién verá y usará los datos de los resultados.

La Encuesta de Monitorización

La Encuesta es la parte hecha a medida de la base de información y responsabilidad para monitorizar la implementación de la Declaración de París. Como ya se ha indicado en varios puntos, hay indicios importantes en casi todas las evaluaciones de que la encuesta y sus indicadores seleccionados tienen una presencia importante y una influencia poderosa en el pensamiento y las acciones relativas a la implementación de la Declaración. La encuesta y sus indicadores parecen estar moldeando la forma en que las distintas áreas de compromisos y subcompromisos se delimitan, se priorizan y quizás en la forma en que se actúa sobre ellas.

Con tantas muestras de que dicha influencia se nota, surge la cuestión sobre el impacto que tiene, incluso con las posibles consecuencias no previstas. Esta cuestión se ve reforzada por el número de referencias específicas en las evaluaciones a los problemas de concepción, significación o datos con indicadores particulares, y por la influencia clara, pero no intencionada, de la Encuesta en la restricción del foco de evaluación a ciertos aspectos de la implementación.¹⁰ Una evaluación completa de la Encuesta con sus indicadores y respectivos efectos iría más allá del alcance de esta evaluación, pero su clara importancia y los puntos que ha generado deben registrarse de forma más prominente, y se reflejarán en las lecciones y recomendaciones de la evaluación.

Un “campo de juego nivelado”

¿Incentivos recíprocos para la responsabilidad? En un terreno más fundamental ha surgido la cuestión sobre si la responsabilidad en su estado actual puede ser totalmente mutua entre los países y aquellos que proporcionan ayuda para el desarrollo. La cuestión surgió explícitamente en dos evaluaciones de país sobre los medios relativos disponibles a las dos partes para asegurar la conformidad, destacando que la opción del donante de reducir o retirar su ayuda no tiene equivalentes en el país socio, que siempre está limitado en el grado que

10 Este efecto se ha expresado en capítulos sucesivos más arriba, en relación a varias áreas de compromiso, empezando con el único indicador de apropiación con respecto a tener las estrategias nacionales de desarrollo vinculadas a los presupuestos.

considere importante la ayuda involucrada. Conseguir un balance correcto en este aspecto es esencial para asegurar la conformidad con el compromiso de responsabilidad mutua de la Declaración de París. La evaluación de Sudáfrica destaca las distinciones entre intercambio de información, como umbral mínimo de responsabilidad mutua, y medidas adicionales de aseguramiento mutuo, que van hasta los acuerdos contractuales o los cuasi-contractuales.¹¹

“Las embajadas mencionaron una variedad de medidas para mejorar la responsabilidad de los Países Bajos hacia el país socio. Estas se pueden resumir de la forma siguiente:

- En los lugares en que los Países Bajos participan en estrategias conjuntas de ayuda (Uganda y Zambia), la información sobre el compromiso de los Países Bajos se proporciona a las autoridades pertinentes y se respetan los patrones de financiación establecidos para programas alineados. En Uganda también se determina si las actividades auspiciadas por los Países Bajos están “dentro del presupuesto”.
- En las zonas donde los Países Bajos operan como Presidencia local de la UE (por ejemplo en Mali), se ha llegado a un acuerdo con las autoridades para mantener consultas políticas regulares entre los donantes europeos y las autoridades para hablar de las cuestiones de responsabilidad mutua.
- El apoyo al presupuesto general, que inicialmente estaba enfocado solamente a “tapar huecos en el presupuesto nacional” en una modalidad ad hoc, se ha transformado en apoyo orientado a resultados, que implica que el país socio debe informar sobre los resultados. Actualmente, el apoyo al presupuesto general ofrecido a países socios en el África subsahariana se ofrece de forma creciente en una perspectiva plurianual ...
- En Bolivia, la embajada informa al Ministerio de Planificación regularmente sobre el estado de las actividades auspiciadas por Holanda. Todos los contratos con las instituciones gubernamentales también tienen la firma del Ministerio de Planificación.
- La embajada holandesa en Sudáfrica intenta ofrecer información oportuna a Hacienda y a los ministerios sectoriales.

Evaluación de los Países Bajos “

11 Éste cita un estudio preliminar ODI 2006 para esta evaluación, que destaca que existen tres requisitos principales para la responsabilidad mutua: la disponibilidad y uso de la información, mecanismos para la supervisión del rendimiento y la existencia de incentivos adecuados para el cumplimiento. Evaluación de Sudáfrica, p.132.

Las evaluaciones demuestran que donde hay claros ejemplos de herramientas para la responsabilidad mutua, parece existir un efecto disciplinario significativo. El Modelo G19 de Mozambique y la herramienta de alineación y armonización de país para UNAIDS son sólidos ejemplos descritos en los estudios, y existen otros. La cuestión está en el motivo por el cual estas experiencias no se debaten, se comparten y se repiten de forma más amplia. Es importante hacer notar la fuerte posición en cinco evaluaciones de país sobre el hecho de que la responsabilidad mutua puede, y debe construirse sobre la responsabilidad para con los cuerpos legislativos y la ciudadanía en general.

¿Riesgos de sobrecarga y fatiga?

Paradójicamente, el riesgo de sobrecarga en estos mecanismos ha surgido, y quizás especialmente, en países donde la información necesaria es relativamente accesible y en donde existen muchos mecanismos y plataformas para la responsabilidad mutua. El informe de Uganda, por ejemplo, documenta algunos de los retos concretos presentes en la coordinación de varias secuencias de consulta del nuevo plan de desarrollo nacional, y las complicaciones desconcertantes que aparecen. En Vietnam, el Informe de Monitorización Independiente rastrea la evolución orgánica de un amplio abanico de mecanismos de sociedad y plataformas para la responsabilidad mutua, enfatizando que no existe un modelo único para un grupo de sociedad efectivo, y citando una descripción apta del proceso como un “viaje de sociedades.”

3.24 Conclusiones: ¿está cambiando el comportamiento con respecto a la responsabilidad mutua?

1. En comparación con sus resultados sobre progreso y problemas pendientes en otras áreas de compromiso, las evaluaciones transmiten una sensación de que los procesos conjuntos para el seguimiento del progreso y la resolución de problemas no cumplen los objetivos de responsabilidad mutua.

Es en las evaluaciones de la implementación de responsabilidad mutua donde se nota más el carácter esencialmente político de la Declaración de París y los compromisos entre las partes. Todos los compromisos conllevan un importante contenido político, pero el compromiso de responsabilidad mutua es precisamente sobre la relación en sí, y trae a colación los intereses políticos, valores y prioridades de los gobiernos e instituciones adheridas, y de sus respectivos colectivos.

“No existe un modelo único para grupos de sociedad efectivos. El informe describe de manera útil “un viaje de sociedades, en el que las agencias vietnamitas y sus socios donantes proceden desde un diagnóstico compartido de los retos que persisten en el sector, a través del desarrollo de planes de acción compartidos y la movilización de recursos, hasta generar una implementación común y acuerdos de monitorización. La forma

y la función de los grupos de sociedad evolucionan mediante este proceso. Distintos sectores se encuentran actualmente en diferentes puntos de este viaje. Los grupos de sociedad más efectivos, por ejemplo, en educación, empezaron como simples estructuras para el uso compartido de la información, y evolucionaron durante años a una forma más sofisticada a medida que los donantes pasaron a un apoyo programático y la sociedad de desarrollo maduró.

Por otra parte, el informe advierte:

El Equipo de Monitorización Independiente (IMT) descubrió que el compromiso para con la Declaración básica de Hanoi es aún sólido en ambas partes, pero se percibe cierto grado de fatiga. Cuando las estructuras y procesos son demasiado elaborados, la fatiga de la eficacia de la ayuda se convierte en un riesgo genuino.

Informe de monitorización independiente de Vietnam “

2. Con el fin de recoger lo que decían en realidad las evaluaciones sobre la implementación del compromiso de responsabilidad mutua, fue necesario ir más allá de la consideración del indicador único seleccionado para la Encuesta de Monitorización, y volver a los paquetes recíprocos de compromiso mutuo cuidadosamente enmarcados en la Declaración de París. Algunas de las cuestiones sobre la responsabilidad mutua que parecían más oscuras o potencialmente divisorias (expectativas concretas sobre quién es el responsable, ante quién y por qué) fueron, de hecho, anticipadas y abiertas para realizar una genuina revisión mutua por parte de la Declaración.

3. La sensación de progreso limitado y el carácter político de los obstáculos que se documentan, subrayan la necesidad de un recompromiso político para reorientar y revitalizar este compromiso fundamental para la responsabilidad mutua. El recompromiso político directo también debería ayudar a clarificar el papel y los límites previstos de la Encuesta de Monitorización en la evaluación global de la implementación.

VI Evaluaciones de los Países Socios de la Declaración de París como Herramienta para la Eficacia de la Ayuda

Seis de los estudios de países incluidos en este informe (Bangladesh, Bolivia, Filipinas, Senegal, Sudáfrica y Sri Lanka) incluyen capítulos dedicados a ofrecer evaluaciones de la Declaración de París como herramienta para la eficacia de la ayuda, examinando específicamente la claridad, relevancia y coherencia interna de sus disposiciones para con los países involucrados. Estos capítulos especiales, algunos de los cuales tratan los temas en profundidad, merecen una particular atención como ejemplos del pensamiento contemporáneo en varios países.

Los resultados de estos capítulos dedicados se resumirán brevemente aquí, teniendo en cuenta en cada caso que una gran parte de sus conclusiones, análisis y recomendaciones también se reflejan en otros capítulos de áreas de compromiso concretas. En este capítulo, pueden hacerse referencias más específicas a los informes de país individuales por nombre, dado su reducido número y contextos particulares.

3.25 Evaluación general

Los seis informes demuestran que la Declaración de París es verdaderamente clara sólo para aquellos interesados que están involucrados directamente con ella. Este hecho destaca la necesidad de un compromiso más amplio y una mayor popularización. Todos manifestaron inquietudes y críticas sobre la claridad, validez y/o uso que se hace de algunos o la mayor parte de los indicadores para la monitorización de la implementación. Ponen en entredicho la noción percibida de “objetivos de talla única”. Los informes concuerdan que la Declaración es relevante para algunos de los temas principales que surgen sobre la efectividad y el uso estratégico de la ayuda, aunque enfatizan que está lejos de ser una panacea para sus principales preocupaciones de desarrollo. La Declaración se percibe en algunas de estas evaluaciones como demasiado reguladora sobre los países y que no vincula lo suficiente a los Socios de Desarrollo, y algunos apuntan a la percepción sostenida de que la Declaración la rigen los “donantes.”

3.26 Claridad

Las evaluaciones de los informes sobre la claridad de la Declaración de París como herramienta para mejorar la efectividad de la ayuda se centran principalmente en tres áreas:¹²

- Los distintos niveles de conocimiento y claridad entre distintos tipos de partes interesadas;
- preocupaciones específicas y puntuales sobre la claridad (y validez) de los indicadores en la Encuesta de Monitorización; y
- un número de reflexiones y cuestiones de búsqueda, particularmente en dos informes, sobre la claridad de los conceptos básicos usados en la Declaración y de sus supo-

¹² Otro punto de “claridad” formulado, pero cubierto principalmente en la discusión de relevancia, tiene que ver con la “claridad” del marco de implementación de la Declaración de París, particularmente en los niveles sectoriales y subnacionales.

siones implícitas sobre cómo ocurriría el cambio y cómo llevaría a los resultados previstos.

Esta breve síntesis se concentra en las dos primeras áreas descritas anteriormente, teniendo en cuenta que algunos de los puntos que surgen en la tercera área serán objeto de importante consideración en el estudio especial que se está llevando a cabo para informar sobre el diseño de la Fase Dos de la evaluación de vínculos entre la Declaración de París, la eficacia de la ayuda y la eficacia del desarrollo.

Cinco de los seis informes enfatizaron los muy distintos niveles de claridad de la Declaración, de la forma que los ven los diferentes grupos de partes interesadas, en función de la intensidad y el tipo de participación que han tenido en su diseño y negociación, coordinación y monitorización, o implementación más práctica. En todos estos casos, las evaluaciones indican que la Declaración es clara para aquellos más directamente implicados en los niveles de coordinación central de gobiernos y entre el personal clave de embajadas socias y oficinas de campo. Sin embargo, dicha claridad parece disminuir, de forma bastante consistente, a medida que la evaluación se sale al amplio círculo de funcionarios (en departamentos ministeriales y entidades subnacionales gubernamentales, distintos de los que han estado comprometidos por más tiempo y de forma más estrecha) y otros interesados fuera del Gobierno, cuya comprensión y compromiso son fundamentales para la implementación y el apoyo.

De este modo, la evaluación de claridad está vinculada a, pero no es sinónimo de, conocimiento y comprensión de la razón de existir de la Declaración, su relevancia y su enfoque global estratégico. Este conocimiento y comprensión se asegura mejor con la familiaridad y experiencia en el trabajo con los conceptos. Pero las evaluaciones también enfatizan la necesidad de más esfuerzos de difusión y popularización deliberada, para evitar el riesgo de que la Declaración se convierta en un diálogo entre burócratas, divorciado de la realidad política en la que se debe llevar a cabo.

La segunda gran dimensión de claridad explorada en los seis informes tiene que ver con los indicadores de la Encuesta de Monitorización. En sus evaluaciones de la claridad de la Declaración de París como herramienta, todas las evaluaciones de país de este grupo se centraron en inquietudes y críticas sobre la relevancia, validez y/o medidas de algunos o la mayor parte de los indicadores. Estas críticas van más allá de cualquier insatisfacción predecible en relación con la forma en que se evaluó el rendimiento de sus propios países, según los indicadores en cuestión. Los informes fueron críticos en uno de doce indicadores en el caso más bajo y en nueve de doce en el caso más alto. Las críticas específicas fueron de distintos tipos: algunas buscaban clarificación o detalle, otras manifestaban

serías preocupaciones sobre el uso de ciertos indicadores, y algunas expresaban una incomodidad manifiesta con la interpretación general no representativa deducida de la aplicación de estos indicadores como un solo paquete.

La tercera dimensión de claridad de la Declaración de París, debatida especialmente en los informes de Sri Lanka y Sudáfrica, se encuentra en un nivel más reflexivo. Se sustenta, en parte, de la experiencia con la implementación para explorar algunos temas conceptuales fundamentales y suposiciones de comportamiento sobre todo el modelo y la “teoría de cambio” implícita en la Declaración y los procesos de su implementación. Como se menciona anteriormente, estas reflexiones van más allá del ámbito de la Primera Fase de la Evaluación. No obstante, se incluirán en la preparación de la Fase Dos, y también se tomarán como señal importante de algunas de las cuestiones y debates más profundos que emergen en torno a la Declaración de París.

“...algunas partes interesadas del gobierno creen que la Declaración de París les proporciona un poco más de poder para negociar con los Socios de Desarrollo. La Declaración de París les dio la herramienta necesaria para recordar a los donantes sus propios compromisos para permitir a los gobiernos asumir el liderazgo en el desarrollo de estrategias, en la definición de prioridades y en las que los socios alineen y armonicen su apoyo.

Evaluación de Uganda

3.27 Relevancia

Las evaluaciones de país con respecto a la relevancia de la Declaración de París como herramienta para la eficacia de la ayuda generó una amplia gama de temas, pero hubo una serie de conjuntos de puntos que surgieron de varios informes:

Acuerdo en todos los informes con respecto a que la Declaración es relevante para algunos de los temas principales de la eficacia de la ayuda.

Y que provoca un mayor ímpetu hacia la obtención de objetivos de desarrollo y un pensamiento más estratégico sobre la ayuda. Al mismo tiempo, estos informes reconocen los límites del campo de acción de la Declaración. No está necesariamente diseñada ni es capaz de ofrecer una solución personalizada a algunas de sus otras preocupaciones de desarrollo más acuciantes, tales como: la gestión de la devolución y la descentralización; recursos humanos y cuestiones de capacidades; nuevos impulsos temáticos en desarrollo; sostenibilidad de los resultados de proyectos y programas de desarrollo; temas medio ambientales; preocupaciones de género; o una mejor gestión de ayuda concesional o no concesional, así como sobre recursos de ayuda para el desarrollo. Es decir, aunque la Declaración se percibe en estos países como un factor relevante en su ámbito particular de eficacia de la ayuda, éstos

enfatan que no la ven como una panacea para sus inquietudes principales de desarrollo.

Necesidad de adaptar la implementación al contexto de país

Algunos de los objetivos se describían como poco útiles o realistas y se percibían como un conjunto de “objetivos de talla única”. Tres de los estudios ven esta noción en la Declaración de París. Según cuatro de los informes, la Declaración no se ha ajustado o adaptado lo suficiente a las condiciones locales. Significativamente, este punto se manifiesta en países menos dependientes y en uno más dependiente de la ayuda, por motivos realmente distintos.

En los países menos dependientes de la ayuda, y en aquellos que estaban más avanzados con la reforma de ayuda antes de 2005, se supone ampliamente que buena parte de la dirección de la Declaración es menos relevante a sus situaciones que a las de otros países.

Curiosamente, en un país con mayor dependencia de la ayuda, los encuestados gubernamentales y de la sociedad civil fueron notablemente más positivos sobre la relevancia de la Declaración para el país, que los representantes de los donantes entrevistados. Algunos del último grupo, por ejemplo, cuestionaron el realismo de las expectativas de la capacidad gubernamental para llevar a cabo las tareas, de la capacidad de los donantes para ofrecer flujos de ayuda más previsibles, de la posibilidad o el mérito de eliminar paulatinamente las unidades de implementación de proyecto en todas las áreas, o de reducir progresivamente los proyectos que todavía se perciben como el mejor vehículo para llegar a algunos grupos vulnerables.

La resonancia política de la Declaración es limitada

Si no hay un grupo amplio de interesados lo suficientemente comprometidos con su transparencia y una red de diálogo político y de relaciones, la implementación de la Declaración de París no pasará la prueba clave de relevancia.

La relevancia también depende de las expectativas

Una paradoja adicional es que la relevancia de la Declaración de París se cuestiona en algunos puntos, puesto que se percibe como demasiado reguladora, y en otros por no ser lo suficientemente vinculante o restrictiva. Este cuestionamiento no sólo se basa en una preocupación sobre la maximización del propio poder de negociación, sino en una incertidumbre mayor sobre cómo operar dentro de acuerdos internacionales complejos cuyas tareas sólo están respaldadas por autoridad moral.

Percepción de que es “regida por los donantes”

Informantes de perspectivas diferentes en tres de estos informes manifestaron que la percepción continua de que la Declaración la “rigen los donantes” es un impedimento para su relevancia, al menos en ciertos sectores.

3.28 Coherencia

Surgieron un buen número de puntos sobre coherencia entre los distintos compromisos de la Declaración en los capítulos

específicos de “compromiso” de este informe. Cuatro de los seis informes, sin embargo, incluyen unas amplias reflexiones sobre la coherencia general de las expectativas a largo plazo y las suposiciones implícitas en la Declaración. Estas reflexiones son de especial valor en la preparación de la Fase Dos de la evaluación. Todos estos informes manifiestan inquietudes específicas sobre la necesidad de asegurar que la acción en las distintas áreas sea complementaria y de refuerzo mutuo, para reducir el potencial de incoherencias y conflictos probables entre los diferentes compromisos y medidas de implementación.

El área más importante de conflicto real y potencial recae en la relación entre la armonización de donantes por una parte, y por otra parte, la responsabilidad de país y liderazgo en la gestión y coordinación de la ayuda (y más específicamente en la alineación). Como se destaca en el recuadro de compromisos más abajo, existen resultados claros que indican que la promoción de las actividades de armonización incrementadas entre donantes, ha sido contraproducente, algunas veces, para el principio de apropiación expuesto en la Declaración de varias formas. Reconociendo las tensiones, se sugiere explícitamente

en un informe la necesidad de ponderar los compromisos de la Declaración de París junto con sus indicadores asociados. Las mejoras en la gestión orientada a resultados y la responsabilidad mutua son esenciales para reducir el conflicto con los otros compromisos de la Declaración de París. En palabras de un informe, “...existe una brecha entre la apropiación y la alineación que no puede abordarse mediante la armonización a menos que los resultados y la responsabilidad [sean] el centro del enfoque.”

Otros puntos concretos de coherencia enfatizan que:

- a. La coordinación de la construcción de capacidades con las estrategias nacionales de desarrollo es crucial para la “estrategia de fin-medios” de la Declaración de París;
- b. Las aparentes interpretaciones duales de algunos donantes sobre la responsabilidad mutua (entre donantes y socios de gobierno y del gobierno con sus propios ciudadanos) muestra otro tema de coherencia sin resolver; y
- c. Centrarse solamente en la Declaración de París a expensas de otras iniciativas globales importantes puede llevar a la incoherencia y a “consecuencias no previstas.”

VII ¿Se han aplicado los compromisos, capacidades e incentivos necesarios?

Las secciones anteriores han analizado las tendencias y eventos, los factores explicativos y los cambios de comportamiento en relación a cada una de las cinco áreas de compromiso de la Declaración de París. Como se pretendía, los estudios de país han sido la base fundamental para la evaluación de lo que pasa a nivel de campo, con análisis relevantes de los informes de agencia social de desarrollo en lo que respecta a cada área de compromiso.

Aunque es vital tener estos análisis más detallados de acción en compromisos concretos, la finalidad de la Primera Fase de la Evaluación también es ofrecer una descripción general de cómo y por qué la Declaración de París, en conjunto, ha avanzado, de la forma que lo ha hecho hasta la fecha. Para buscar estas respuestas, todas las evaluaciones individuales valoraron las “condiciones habilitadoras” (compromiso, capacidades e incentivos) existentes en países y agencias para apoyar la correcta implementación.¹³ Por tanto, es también útil sintetizar los resultados de estas evaluaciones en un lugar, y ofrecer una descripción general de los “por qué” y los “cómo” del rendimiento que emerge de la Primera Fase de la Evaluación.

Al leer el siguiente resumen, es importante recordar que las variaciones en el rendimiento son muy amplias. Para todos

los países socios evaluados, como sus propios informes de la sección V indican, una mejor gestión de la ayuda es sólo parte (y a menudo una parte muy pequeña) de la gestión de sus prioridades de desarrollo. Ellos encuentran la Declaración más o menos útil para distintos propósitos, y se debe esperar que las condiciones habilitadoras instauradas reflejen dichas variaciones.

Se entiende que algunas agencias socias de desarrollo tienen ahora como única razón de ser la ayuda efectiva y los enfoques de la Declaración de París como guía constante en la forma que organizan y realizan su trabajo (en palabras de un evaluador, se acepta como “incrustada en su ADN institucional”). Para otras agencias de desarrollo, se indica que la efectividad de la ayuda no siempre prevalece sobre otras metas y que los enfoques de la Declaración de París no siempre se interiorizan o se aplican completamente.

Un apunte final antes de presentar el siguiente resumen de evaluaciones es que reflejan una amalgama de resultados y conclusiones de las evaluaciones de países y Socios de Desarrollo. Para las evaluaciones de país en particular se pidió que ofrecieran evaluaciones de sus condiciones habilitadoras propias y también las de los donantes, y algunas de las evaluaciones de donante también incluyeron entradas de países socios. Vale la pena enfatizar que, tras analizar la evidencia de estos puntos, no hay necesidad de desglosar las evaluaciones de países y Socios de Desarrollo, ya que sus autoevaluaciones y evaluaciones mutuas llegaron a conclusiones sorprendentemente consistentes.

¹³ Debe tenerse en cuenta que, aunque los términos de referencia de estas evaluaciones proporcionaron cierta amplificación de lo que se pretendía en las evaluaciones de compromiso, capacidad e incentivos, existían diferencias considerables en las formas de interpretación y aplicación en los diferentes estudios. Por ejemplo, en algunos casos los “incentivos” se interpretaban sólo como la gratificación financiera del personal. El enfoque más sistemático de evaluación de estas condiciones adoptado en la evaluación de Alemania habría sido un modelo útil para todos.

Compromiso

En países socios:

- i. El compromiso político para las reformas relacionadas con la ayuda ya era sólido en al menos la mitad de estos países antes de 2005. La agenda de la Declaración de París ha reforzado y estructurado el diálogo y ha abierto mucho más espacio en todos los casos;
- ii. Los niveles de compromiso (vinculados a la familiaridad y responsabilidad con las relaciones de ayuda) varía entre los niveles de coordinación e implementación en los países;
- iii. El conocimiento público y político no es amplio, pero los convenios de consulta y responsabilidad están consolidándose en todos los casos (con la influencia y el respaldo de la Declaración de París).

En las agencias de los Socios de Desarrollo:

- i. Existía una base variable de compromiso para las reformas relacionadas con la ayuda antes de 2005;
- ii. El compromiso práctico (para fomentar la eficacia de la ayuda y superar obstáculos) se caracteriza como limitado en ocho de las once agencias y varía con una comprensión y apoyo político y público más amplio en sus sedes;
- iii. En las zonas en las que la Declaración de París se percibe principalmente como una agenda técnica y burocrática, con sólo apoyo político formal, es más débil la base en las agencias bilaterales para cambiar el comportamiento y superar los obstáculos;
- iv. Las agencias multilaterales tienen algunas influencias e intereses análogos, aunque responsabilidad estructurada para con los países socios y más presión internacional;
- v. El compromiso práctico es más fuerte entre el personal de campo y de programa;
- vi. La falta de coherencia dentro de algunos sistemas institucionales de los donantes diluye sus compromisos potenciales para con la agenda de la Declaración de París.

Capacidades

En países socios:

- i. Se encuentran limitaciones en todos los casos, concretamente en sus capacidades de estrategias operativas, trabajo sub-nacional y coordinación de donantes;
- ii. La ayuda a menudo es algo “colateral”, puesto que otras responsabilidades son más importantes para muchos integrantes del personal;
- iii. Todos necesitan capacidades dedicadas y una centralización de la agenda de eficacia de la ayuda;
- iv. Unos sistemas funcionariales indiferentes, la alta rotación del personal y las presiones a corto plazo, establecen límites sobre la capacidad del trabajo de eficacia de ayuda y la creación de las capacidades requeridas.

En las agencias de los Socios de Desarrollo:

- i. La mayoría sufre limitaciones internas en sus sistemas nacionales, en sus estructuras institucionales y regulaciones, y dotaciones de personal. Las agencias tienen distintas respuestas: la Declaración de París ha sido un apoyo general para el cambio en algunas, mientras que ha sido un potente motor para otras;
- ii. Todos indican déficits de las competencias adecuadas y de asignaciones de personal para gestionar la cambiante agenda de ayuda y sus responsabilidades;
- iii. La restricción de capacidad más predominante es la falta de delegación de autoridad suficiente desde la sede central para la toma de decisiones a nivel de país.

Incentivos/Desincentivos

En países socios:

- i. Lo que más se ha mostrado es la dependencia profunda en motivaciones personales o profesionales intrínsecas así como algunos beneficios secundarios para la participación en proyectos de ayuda;
- ii. Los intereses institucionales pueden ser elementos desmotivadores, p. ej. vínculos de proyectos existentes o unidades de implementación de proyecto paralelas, la flexibilidad para usar sistemas internacionales o de donantes por las ventajas inmediatas de eficiencia;
- iii. Especialmente en sectores o programas donde el papel de la ayuda es pequeño, la dirección de la política nacional o institucional puede ser sólida, pero el reconocimiento profesional y la compensación tangible por este trabajo son inadecuados;
- iv. Las unidades de implementación de proyecto parece que ofrecen más incentivos y una clara e importante misión unida a más responsabilidades.

En las agencias de los Socios de Desarrollo:

- i. Los objetivos organizativos e individuales y el reconocimiento profesional por el trabajo para la eficacia son desiguales. Se indica que están suficientemente incorporados sólo en una pequeña minoría de las agencias. La motivación intrínsecamente profesional o personal es un incentivo clave;
- ii. Las presiones permanecen fuertes en la mayoría de agencias por mantener la visibilidad y la atribución de sus contribuciones individuales. Una minoría tiene expectativas modificadas, y/o recibe crédito por el liderazgo en la reforma de la ayuda;
- iii. Las presiones siguen siendo fuertes en casi todas las agencias para satisfacer sus requisitos fiduciarios y de responsabilidad individuales, un elemento desmotivador para reconocer y gestionar los riesgos de promoción de una mayor apropiación de país (p. ej. "tolerancia cero" con la corrupción);
- iv. La mitad de las agencias muestran la responsabilidad de seguir objetivos nacionales ajenos al desarrollo en programas de ayuda: política exterior, intereses comerciales y/o institucionales o prioridades de defensa, que es un desmotivador para con el compromiso total;
- v. La presión de los desembolsos, la mentalidad de "el máximo desarrollo por el dinero invertido", y "hacer que las cosas se hagan rápidamente" todavía se mantiene sólidamente en todas las agencias;
- vi. La percepción casi universal de los ajustes de transición inesperadamente difíciles, y quizás los costes de transacción crecientes para los donantes en los nuevos enfoques de ayuda, son ahora un elemento

desmotivador para lograr avances, especialmente sin recursos adicionales para abordarlos;

- vii. Se muestran indicios de una sobredependencia en la asistencia técnica de expatriados y el personal de comisión para ejecutar y construir programas de competencias, que tienden a debilitar la apropiación;
- viii. Existe desmotivación donde hay reservas, algunas veces arbitrarias, sobre la legitimidad de la apropiación en un país socio, particularmente entre las agencias del gobierno central y otras partes interesadas; y
- ix. El elemento desmotivador final para una implementación exitosa radica en los riesgos de implementación de París "mecánica", doctrinal o de alta presión, en lugar de permitir a los países adaptarla a sus prioridades. p. ej. priorizar la armonización sobre la alineación.

4. Conclusiones y asuntos más generales sobre la implementación de la Declaración de París de forma global

Los capítulos previos de este informe han sintetizado los resultados de la evaluación bajo cada una de las cinco áreas de compromiso de la Declaración de París, y han destilado las conclusiones en cada una de dichas áreas, respondiendo a la tercera pregunta central de la evaluación sobre si el comportamiento ha cambiado o no, y la forma en que lo ha hecho, en las direcciones pretendidas. Esos capítulos tienen un papel muy importante en el desglose de lo que, de otra forma, podría ser una discusión superficial y generalizada de la implementación de la Declaración en conjunto, y sus conclusiones también proporcionarán la base de las lecciones y recomendaciones clave identificadas en la sección final más adelante.¹

Este capítulo aglutinará las conclusiones, los resultados y los temas más importantes relativos a la Declaración en su conjunto. También identificará y analizará posibles oportunidades, diferencias de percepción, retos y riesgos potenciales que emergen de la información recopilada.

4.1 Una agenda política concebida para la acción, no solo técnica

Muchos resultados de todos los informes han subrayado el hecho de que la Declaración de París entera y sus compromisos no son sólo acuerdos técnicos, sino esfuerzos políticos vinculados a relaciones políticas continuadas. En los difíciles procesos de cambio requeridos para la implementación, vienen a colación las cuestiones reales de política y economía política, requiriendo, en muchos casos, soluciones políticas.

Un liderazgo vigilante y proactivo por parte de los países socios, manejado desde un nivel político, es claramente el denominador único más importante de progreso en el avance hacia los compromisos de apropiación, alineación, armonización y responsabilidad mutua sobre la ayuda. En la mayoría de los casos, el compromiso para con la gestión orientada a

resultados es menos claro a la fecha, pero está creciendo. Tanto en los países socios como en los donantes donde la comprensión política y el apoyo son más fuertes, también lo son los niveles de compromiso, capacidad e incentivos para la implementación en todos los frentes. Por el contrario, donde la Declaración permanece como enclave de un pequeño círculo de funcionarios, que trabajan en lo que se percibe como temas técnicos, la base para superar los obstáculos y resolver las verdaderas dificultades políticas es mucho más débil.

A nivel internacional está claro que si el trabajo de implementación de París sigue siendo un “diálogo entre tecnócratas” y no se basa en el desarrollo de la confianza política, el ritmo desigual del cambio y la “fatiga de la eficacia de la ayuda”, el esfuerzo podría comenzar a debilitarse y minarse. La difícil pero vital cooperación para mejorar la ayuda puede convertirse fácilmente en víctima de reveses políticos dentro de los países, como también del surgimiento de temas de mayor perfil o de prioridades para la cooperación internacional.

4.2 Una agenda compartida, pero con algunas divergencias

Estos estudios revelan sólo algunas diferencias de enfoque existentes entre los representantes de los países y aquellos de los donantes (especialmente los que son responsables de los programas y están sobre el terreno) sobre los aspectos clave evaluados. Tres puntos clave en los que divergen son:

- ¿Qué es lo que está limitando realmente el uso de sistemas de país a la hora de gestionar la ayuda?
- Las prioridades relativas entre la apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua; y
- el grado de preocupación sobre los crecientes costes de transición y transacción consecuencia del cambio de sistemas para cumplir con los compromisos de la Declaración de París.

Debido a los motivos descritos al inicio de este informe, los términos de referencia divergentes de las evaluaciones de país

¹ Hay que destacar que los estudios de donantes no se instruyeron en sus términos de referencia para hacer evaluaciones bajo cada uno de los cinco compromisos, aunque algunos lo hicieron.

y de Socios de Desarrollo, junto con las adaptaciones en las formas en que fueron aplicadas, no permitirían un conjunto sistemático de comparaciones y contrastes entre las perspectivas de país y Socio de Desarrollo sobre aspectos clave de la implementación de la Declaración. Sin embargo, el equipo de síntesis está preparado para aventurar algunas conclusiones generales sobre estos temas, basándose en sus cuidadosos análisis y comprobando todos los estudios entre sí.

La primera diferencia observada tiene que ver con la renuencia continua de la mayoría de los donantes a utilizar los sistemas de país, por ejemplo para las adquisiciones o la gestión financiera, incluso cuando los países creen que pueden demostrar que sus sistemas se han mejorado para cumplir con cualquier estándar razonable de confianza. Con las excepciones de una minoría de casos de donantes evaluados, los países socios todavía perciben un enfoque extremadamente conservador, que muestra cierta aversión a los riesgos por parte de los donantes, como la norma y que van en contra de los principios de la Declaración de París sobre la alineación, el desarrollo de capacidades y la apropiación en general.² La mayoría de los estudios de donante no intentan negar la responsabilidad de este enfoque dubitativo con respecto al uso de los sistemas de país. Parece ser que está básicamente aceptado como justificado o inevitable para satisfacer las demandas de la sede central.

La segunda diferencia importante de perspectiva se percibe en los costes incrementados de transacción que se registran en el manejo de la ayuda según los nuevos enfoques de la Declaración de París. En esta cuestión, los estudios de país socio y de donante exhiben un distinto nivel de preocupación en lugar de opiniones divergentes. Esta inquietud es más marcada entre los donantes, con respecto a la percepción de las exigencias a medida que reajustan sus propios sistemas y dotaciones de personal, a nivel de campo y en la sede central, para gestionar las nuevas exigencias de “manejo diferente de la ayuda.” Los estudios de países, al informar sobre las actividades de los donantes, también reflejan esta preocupación. Ellos apuntan que sus propios sistemas también afrontan nuevos o cambiantes retos para cumplir dichas exigencias, aunque el nivel de inquietud registrado no es, en ningún caso, tan alto como el de la mayoría de los donantes. No está claro si esta diferencia es resultado de que los países socios están experimentando:

- una reducción de los costes de transacción en comparación a sus previas relaciones de ayuda, tal y como estaba previsto (aunque ninguno lo indica específicamente aún);
- menos dificultades de ajuste que los donantes; o
- simplemente es otro conjunto de retos entre las muchas exigencias sobre su capacidad de respuesta.

² Las evaluaciones de Filipinas y Sudáfrica fueron especialmente fuertes en este punto. Incluso en casos como Sudáfrica y Vietnam, debe reiterarse que existen situaciones en que los representantes de países socios dicen que prefieren utilizar los sistemas internacionales o de donantes, por razones prácticas, pero todavía desean ser capaces de decidir por sí mismos.

4.3 Fortalecimiento de la capacidad y confianza en los sistemas del país

Uno de los obstáculos más importantes para la implementación de la Declaración es la realidad continuada, y alguna veces la percepción anticuada entre la mayoría de los Socios de Desarrollo, que las capacidades y los sistemas de los países socios no son los suficientemente sólidos o fiables para llevar a cabo todas las responsabilidades de gestión de ayuda prescritas en la Declaración. Aunque los países evaluados en el presente informe están dotados de las mayores capacidades y de los sistemas más avanzados de entre todos los países socios, dicho escollo aparece de forma recurrente en casi todas las evaluaciones.

El problema del “huevo y la gallina” es que las capacidades del país socio sólo se reforzarán y serán más fiables a través del uso, y por lo tanto se verán limitados por la renuencia de la mayoría de los donantes a aceptar y gestionar los riesgos inherentes a delegar más en ellos. Tres evaluaciones de Socios de Desarrollo indican buenas experiencias con este enfoque de gestión de riesgos. Otros apoyos provendrían de la ayuda del fortalecimiento de capacidades adaptada a las necesidades prioritarias de los países socios, y un mayor trabajo para ganar la aceptación de estándares acordados para la evaluación de capacidades en áreas como la gestión financiera y las adquisiciones.

4.4 Expectativas y aplicaciones diferentes de la Declaración de París

Según una de las evaluaciones, las opiniones acerca de la Declaración varían desde que se trata de “una Declaración de intenciones” hasta un conjunto de “decretos no negociables.” La tendencia general de centrarse casi exclusivamente en objetivos de indicadores respalda aún más esta última idea. Obviamente, los países y los donantes están luchando para conseguir el nivel apropiado de dirección previsto en la Declaración a medida que su implementación continúa.

Diferentes interpretaciones y percepciones de los compromisos de la Declaración de París, además de inquietudes sobre la gestión de tensiones y posibles conflictos entre compromisos todavía obstaculizan el progreso de algunos donantes y países socios. La experiencia de implementación hasta la fecha sugiere que se necesitan más directrices de políticas de alto nivel, ejemplos concretos de buenas prácticas de apropiación y una adaptación de la Declaración para construir más expectativas compartidas.

4.5 Trabajar con contextos diferentes

Una conclusión general es que se necesita un mejor balance para la adaptación de la Declaración a distintos contextos, mientras que se mantienen sus incentivos para las mejoras colaborativas más importantes. Con la introducción de los diferentes compromisos en 2005, los que respaldan la Declaración dijeron: “Reconocemos que los compromisos deben interpretarse a la luz de las situaciones concretas de cada país socio”. Entre algunas de las situaciones de país examinadas aquí, este reto aparentemente se gestiona con un éxito rela-

tivo, principalmente a través del liderazgo claro y abierto de país con una buena colaboración y apoyo de una masa crítica de Socios de Desarrollo. Incluso cuando la ayuda es una parte relativamente pequeña de todo el esfuerzo de desarrollo, es obvio que se requiere una gestión cuidadosa. Algunas evaluaciones de donante muestran una tendencia de la agencia donante a suponer que la Declaración de París es más o menos relevante en categorías concretas de país, por ejemplo, en países que dependen más de la ayuda, o en países de bajos ingresos pero no menos en países desarrollados. En el espíritu de París, esta determinación deben hacerla los propios países.

Dadas las explicaciones encontradas para el progreso desigual entre donantes, los obstáculos que algunos encuentran pueden abordarse dando a conocer estos problemas y sus respectivas implicaciones. Algunos también favorecen la adopción de planes de acción a medio plazo para reducir sucesivamente los impedimentos más serios y evitar retrasarse con respecto a las mejores prácticas definidas en la Declaración. Como se verá a continuación, en el resumen de los problemas de capacidad sistémicos importantes del sistema de ayuda alemán, uno de los tres sistemas de donantes que exhibieron tales deficiencias, la evaluación en ese país destaca la forma en que la Declaración de París puede usarse para evaluar de forma crítica la eficacia, con esperanzas de mejorarla continuamente.

“... aunque no hay duda que las reformas implantadas hasta la fecha han conllevado mejoras, el mundo ha cambiado: la Declaración de París ahora requiere que los donantes y Alemania tomen decisiones trascendentales para lograr el objetivo de una eficacia de ayuda mejorada. Este mensaje se pronunció claramente, no solo en la última revisión paritaria DAC de Alemania, sino también en la Guía Ministerial para la Cooperación del Plan Operativo para alcanzar los MDGs y la Implementación de la Declaración de París (de Diciembre de 2006) que especifica el rango de acciones que deben realizarse. Es decir, las debilidades del sistema de ayuda alemán, a pesar de haberse mitigado en los últimos años, se han hecho aún más evidentes a causa de la agenda de la Declaración de París. Esta conclusión no debe interpretarse en términos negativos. La agenda de la Declaración de París, aunque presenta un reto real, puede también estimular más reformas y por tanto ofrecer más oportunidades. Esta es la esperanza concreta manifestada por varios interlocutores.”

Evaluación de Alemania “

4.6 Las aplicaciones y límites de los indicadores de monitorización

Las evaluaciones muestran que la mala interpretación del papel y lugar de aplicación de la Encuesta y de sus indicadores

ha tenido importantes efectos no deseados, ya que ha reducido el enfoque de atención, debate y acción sobre un conjunto limitado de medidas.

El compromiso de monitorizar la implementación es una parte integral de la Declaración en sí misma, y una de las funciones que la distinguen de otras declaraciones internacionales de intenciones. También queda suficientemente claro en todas las evaluaciones que la Encuesta de Monitorización ha tenido uno de sus efectos previstos: mantener una amplia atención centrada en medidas concretas de implementación para mejorar la eficacia de la ayuda. De hecho, la selección de indicadores en la Encuesta tuvo un efecto marcado en el moldeado de muchos de los estudios de evaluación. Mientras que algunos son más cuantificables que otros (aunque este también es un problema reconocido) la mayoría de estas medidas de indicadores no se consideran en las evaluaciones como las más importantes o adecuadas para captar los cambios clave requeridos.

“Los indicadores de la Declaración de París se perciben como definidos de forma limitada o insuficiente para abordar contextos concretos de países.”

Evaluación de Filipinas

... algunos de los compromisos tienen un solo indicador que no capta totalmente la esencia de los compromisos adquiridos bajo un tema concreto. De aquí que el análisis en estos informes se extienda más allá de los 12 indicadores de la Declaración de París, para cubrir compromisos importantes no totalmente captados por su indicador respectivo.

Evaluación de Uganda “

En sus análisis de la Declaración de París como herramienta, todas las evaluaciones de país se centraron en inquietudes sobre algunos o la mayoría de los indicadores, y claramente no porque estuviesen insatisfechos con sus propias “calificaciones.” Surgieron algunas inquietudes relativas a los indicadores en sus evaluaciones de áreas de compromiso individuales, como lo hicieron para la mayoría, sino todos, los estudios de Socios de Desarrollo. Los efectos fueron especialmente claros en el debate previo de responsabilidad mutua de este informe, en el que el foco sobre sólo uno de los cuatro sub-compromisos de la Declaración ha llevado no sólo a oscurecer el balance crítico de la misma, sino también a una evaluación general engañosa del progreso.

4.7 Sinergias y tensiones entre los compromisos

En general, existen firmes indicaciones que revelan que el movimiento en los diferentes compromisos provoca un fortalecimiento mutuo, pero también hay señales de la existencia de diferencias en las prioridades y posibles compensaciones. Los

países y las agencias de desarrollo aceptaron en principio, que los cinco compromisos de la Declaración de París deben ser complementarios y mutuamente reforzadores, lo que llevaría a una ayuda y un desarrollo más eficaces. A nivel de principio también, la apropiación de país se acepta como el compromiso vinculante, aunque las bases subjetivas y políticas para juzgar la apropiación pueden hacerla difícil de aplicar en la práctica.

La historia más larga de armonización entre Socios de Desarrollo, especialmente de los donantes de mentalidad parecida, y en grupos de donantes principales en algunos países asiáticos, se refleja en ejemplos de prácticas bastante avanzadas. En algunos países, esta armonización se canaliza para apoyar la alineación con las estrategias, prioridades y sistemas propios de país. En otros países, la armonización ha operado de forma más independiente de la alineación, algunas veces incluso con la aceptación tácita del país que esto es una preocupación del donante. Cada vez parece más claro que los países esperan que la armonización sea liderada por ellos mismos, para seguir y apoyar la alineación con sus sistemas. Darle excesiva prioridad a la armonización entre donantes es, por tanto, percibido como contraproducente para la apropiación. Todavía queda por ver como gestionará estos riesgos potenciales un importante mecanismo como el Código Europeo sobre Conducta y División del Trabajo.

Otra área de tensión identificada no es tan intrínseca con los compromisos en sí, pero sí con el énfasis divergente que se le adjudica por parte de los países y los donantes. Específicamente, algunos de los donantes parecen estar poniendo mucho énfasis en la gestión orientada a resultados, y ciertos aspectos de la responsabilidad mutua, como también con la armonización, mientras que los países socios tienden a estar más preocupados por el fortalecimiento de la alineación y la apropiación. A veces se vislumbra una tensión real entre el enfoque de logros y demostración de “resultados” y el enfoque contrario para permitir el tiempo y el trabajo necesarios para ampliar la apropiación y reforzar las capacidades. Como se indica, puede existir una tensión entre apropiación de país y lo que puede verse como una intromisión del donante en las dimensiones internas de la responsabilidad mutua, que es la responsabilidad del gobierno del país socio para con su propia población. Visto de manera positiva, unos sistemas locales más fuertes para la gestión orientada a resultados y la responsabilidad ofrecerían una base mucho más sólida para avanzar con los otros compromisos.

4.8 Las cuestiones de los costes de transición y transacción en la implementación

Todas las evaluaciones de donante registran que las medidas invocadas en la Declaración de París llevan a un ajuste transitorio difícil y costes aumentados de transacciones en la gestión de los programas de ayuda. Las evaluaciones de los países socios todavía no están claras sobre las nuevas exigencias que recaen sobre ellos, o en la reducción de las antiguas, teniendo en cuenta que el último objetivo es una parte importante de la

lógica de la agenda de la Declaración. En general, las evaluaciones aún no proporcionan una visión clara de si los costes netos de transacción de la ayuda se reducirán, como estaba previsto, en contraste con la situación previa a 2005, o como se compartirán los beneficios previstos entre países y sus Socios de Desarrollo.

Los ajustes para los donantes incluyen: cumplir con las exigencias de mejores capacidades y una autoridad más fuerte de toma de decisiones en el campo; nuevas y distintas competencias para trabajar con los países socios y otros donantes en análisis más “contracorriente”; y mucha menos responsabilidad de gestión de proyectos y programas. Varias de las evaluaciones de las agencias enfatizan la necesidad de nuevas inversiones en aprendizaje y gestión del conocimiento para ayudar a actualizar y compartir experiencias útiles para cumplir con estos nuevos retos.

5. Lecciones y recomendaciones clave

5.1 Lecciones

Lección 1: para contrarrestar el riesgo creciente de burocratización y de “fatiga de eficacia de la ayuda” sobre la que se advirtió en las evaluaciones, se necesitan medidas concretas y continuadas para energizar y sostener un compromiso político de alto nivel en la implementación de reformas para la eficacia de la ayuda. Es de vital importancia que los gobiernos socios y donantes pasen con celeridad de las palabras a la acción a fin de mantener la credibilidad de la Declaración de París.

El Foro de Alto Nivel de Accra debe servir como punto de inflexión clave para relanzar y definir una participación política continua que será necesaria para gestionar los temas políticos subyacentes en la implementación de la Declaración en los años venideros y evitar que los cambios requeridos se conviertan en procesos burocráticos u obstáculos. [Un posible mecanismo para ayudar a mantener el compromiso político esencial durante el resto del periodo de implementación de cinco años, puede consistir en que el Foro designe un reducido grupo de representantes notables que lleve a cabo un papel de *supervisión política* continua en la implementación entre los eventos del Foro. Ésto significaría llevar el seguimiento del progreso de los compromisos no cuantificados y temas seleccionados surgidos en esta Primera Fase de la Evaluación, e informar regularmente a los participantes del Foro.]

Lección 2: La implementación de las reformas de la Declaración de París tiene mayor probabilidad de éxito en países en los que la comprensión e implicación trasciendan los reducidos círculos de especialistas, tal y como se ha mostrado mediante los prometedores avances en la implicación de los poderes públicos y sociedad civil, tanto en países socios como donantes. En muchos países, los gobiernos regionales y locales constituyen también actores de gran importancia, por lo que es precisa su participación plena.

La experiencia en los países examinados por esta evaluación ha mostrado los círculos limitados de participación hasta

la fecha, pero también ejemplos prometedores de mayor participación de parlamentos y ciudadanos, y actitudes menos polarizadas. La historia de los motivos por los que la reforma es necesaria, algunas de las mejoras que ya se están percibiendo, el importante y difícil trabajo que queda por hacer y los beneficios que se pueden esperar debe contarse de forma más explícita, en términos no burocráticos.

Lección 3: Otro factor de éxito en la implementación en países es el papel de los denominados “campeones”, actores que garantizan el despliegue de las capacidades necesarias y lideran el impulso vital para alinear la ayuda con los sistemas presupuestarios y de responsabilidades del país. Entre los donantes, el conjunto de cambios en la normativa y en las prácticas para delegar mayor autoridad y capacidad a las oficinas emplazadas sobre el terreno ha sido la condición habilitadora más importante para tener éxito en la implementación.

Lección 4: Ahora, los requisitos clave para avanzar en la implementación de las reformas de la Declaración de París son el fortalecimiento de las capacidades reales de los sistemas de los países socios para gestionar la ayuda eficazmente y el reconocimiento a nivel internacional de la existencia de dichas capacidades. El uso de estos sistemas, siempre que se acepten y gestionen los riesgos, es la mejor manera de que los donantes puedan ayudar a formar capacidades y confianza.

Lección 5: El carácter integrador, equilibrado y recíproco del paquete completo de los compromisos de la Declaración de París debe ser fuertemente reafirmado, y la Encuesta de Monitorización y los indicadores deben integrarse en la perspectiva correcta únicamente como una parte de la agenda global.

La evaluación ha demostrado claramente que los 12 indicadores de monitorización se han convertido en tal centro de atención que los otros 44 compromisos de la Declaración son a menudo relegados. En algunos casos, donde los indicado-

res principales se muestren confusos o inaplicables, el hecho de prestarle atención a la guía completa de la Declaración original puede ayudar a clarificar el problema. Antes, durante y después del Foro de Accra, aquellos que han apoyado la Declaración de París necesitan actuar sobre todos los compromisos de una forma balanceada, y asegurar que los indicadores de monitorización y los resultados se utilizan e interpretan adecuadamente.

A ser posible, deben identificarse algunas *medidas cualitativas de progreso* clave en temas prioritarios para el resto del período de implementación actual, supervisadas e indicadas a través de canales políticos y mediante la evaluación de la Fase Dos. Algunas posibles cuestiones para tal monitorización cualitativa que emergen de esta evaluación aparecen en las Recomendaciones más adelante.

Lección 6: Para compensar por la percepción de la Declaración vista como un conjunto de "objetivos de talla única" de estricto cumplimiento, es necesario reiterar que sus directrices pueden y deben adaptarse a las circunstancias particulares de cada país y, al mismo tiempo, aclarar las características aplicables de manera común.

Las evaluaciones han subrayado las amplias diferencias en necesidades, prioridades y capacidades de países para utilizar y gestionar la ayuda. Esta reiteración de la necesidad de una aplicación flexible es crucial para reducir los malentendidos que muestran la Declaración como un conjunto dogmático de edictos. Al mismo tiempo, es importante conservar los beneficios de un programa de acción internacional concertado.

5.2 Recomendaciones clave

Estas recomendaciones emanan directamente de la síntesis de los resultados y las conclusiones de la evaluación. Se basan tanto en ejemplos de buenas prácticas como en puntos débiles encontrados en los programas de los países y de los Socios de Desarrollo evaluados. Forman una serie de recomendaciones de carácter estratégico que, probablemente, sean aplicables a un abanico de países y agencias de donantes más amplio que aquellos que han sido evaluados, algunos de los cuales están liderando la reforma.

Se recomienda que los países y las agencias de socios adopten los pasos siguientes para el resto del período de revisión de la Declaración de París hasta 2010. De esta forma, se establecerá una base clara para realizar una evaluación de progreso quinquenal.

Se recomienda a las **autoridades de los países socios:**

1. **Anunciar, antes de finales de 2008, una cantidad gestionable de pasos priorizados a fin de fortalecer su liderazgo en relaciones de ayuda hasta el 2010, tomando en consideración las lecciones aprendidas de las evaluaciones de monitorización y de los balances conocidos hasta la fecha.**

Estas deben ser medidas transparentes que reflejen las propias capacidades y necesidades de responsabilidad nacional, capten los beneficios del aprendizaje, y que guíen a los Socios de Desarrollo, para que se puedan medir los esfuerzos de éstos con respecto a dichas medidas. Dadas las limitaciones de capacidad, esto puede significar la definición de enfoques secuenciales para afirmar y ejercitar su apropiación y liderazgo del desarrollo y las estrategias de cooperación además de requerir que los Socios de Desarrollo trabajen dentro de esos sistemas.

2. **Actuar en base a las revisiones provisionales de la implementación de 2008 para garantizar la aplicación de un mecanismo transparente continuado, arraigado preferiblemente en los poderes legislativos, que permita un seguimiento político e invite a la participación pública en materia de gestión de la ayuda y reformas.**

Las evaluaciones ofrecen ejemplos de buenas prácticas, que muestran que estos procesos son probablemente los mejor vinculados a la preparación, debate, aprobación y monitorización del presupuesto nacional. También deben englobar los roles y funciones de distintos niveles del gobierno, sociedad civil y organizaciones del sector privado como actores directos del desarrollo. Las actividades del gobierno y los Socios de Desarrollo deben documentarse detalladamente para que los procedimientos y resultados de dichos procesos ofrezcan una plataforma clave para la responsabilidad mutua en lo que respecta a la ayuda.

3. **Proporcionar una orientación clara a los donantes que apoyan el fortalecimiento de las capacidades en sus prioridades para asistirles en una gestión de la ayuda más eficaz, acorde con sus principales preocupaciones de desarrollo.**

Ésto requeriría un plan coordinado, o al menos una lista priorizada de necesidades clave antes de finales de 2008. Tal recurso ayudaría a mantener la dinámica en áreas prioritarias, y también ayudaría a asegurar y conducir el fortalecimiento de capacidades a medio plazo de los Socios de Desarrollo y ofrecería una base para evaluar su apoyo. Este será un sólo paso hacia la promoción de un fortalecimiento de capacidades más efectivo y estratégico.¹ Se debe hacer notar que una propuesta que infiere que el Banco Mundial y los UNDP deberían "explorar un fondo común para la construcción de capacidades de coordinación de ayuda" ya se hizo en 1999 durante la evaluación del Banco Mundial sobre la coordinación de ayuda.

4. **Concebir, para 2010, como muy tarde, los sistemas adaptados de gestión orientada a resultados que mejor**

¹ Un estudio especial de las mejores formas de manejo de las necesidades de reforzamiento de capacidades en la agenda sería un recurso útil que debería llevarse a cabo en la Fase Dos de la evaluación.

respondan a las respectivas necesidades de planificación, gestión y responsabilidad nacionales, y ofrecer una base suficiente para aprovechar las aportaciones de los Socios de Desarrollo.

Las evaluaciones demuestran que todos están haciendo progresos con las difíciles tareas de construir sistemas para la gestión orientada a los resultados. La experiencia de Uganda, en concreto, demuestra la factibilidad y los beneficios de este trabajo. Tales sistemas proveerán la base necesaria para asegurar la alineación y armonización de la asistencia al desarrollo, y reforzarán los pilares de información para la responsabilidad mutua, principalmente como un producto secundario de la responsabilidad nacional transparente.

La perfección no debe convertirse en enemiga del bien en esta área, en la que la mayoría de los países industrializados están todavía luchando para obtener soluciones satisfactorias. Se recomienda que los países avancen basándose en su, a menudo poco reconocida, experiencia en su país, en las mejores prácticas de países con situación similar, y con recursos externos, para descifrar los sistemas de "gestión orientada a resultados" con el objetivo de tener sistemas lo "suficientemente buenos" antes de 2010 para ejercer el liderazgo necesario y la dirección sobre el desarrollo y los programas de ayuda.

Se recomienda a **las autoridades de los Socios de Desarrollo o de donantes:**

5. **Actualizar sus poderes legislativos y públicos en 2008 con el trabajo realizado hasta la fecha en materia de reformas de eficacia de la ayuda, haciendo hincapié en las necesidades y los planes para efectuar más cambios concretos, aplicables antes de 2010, destinados a aceptar y a respaldar el liderazgo nacional en la implementación de la ayuda y lograr una mayor armonización del donante.**

Estas actualizaciones y planes deben enfatizar la necesidad de tener un enfoque de "gestión de riesgos madura", aceptar y gestionar los riesgos inherentes en estos cambios y reconocer que la ayuda ineficaz es el peor riesgo de todos. En distintos sistemas de donantes, estos pasos pueden requerir cambios o adaptaciones legislativas y/o reguladoras. Se pueden centrar en: disposiciones específicas para aceptar los sistemas de los socios para la administración financiera, adquisiciones y gestión de rendimiento; la racionalización y armonización dentro de sus propias estructuras; mayor descentralización de autoridad y/o personal y nuevas contrataciones; o asignaciones presupuestarias especiales (p. ej. plurianuales) o compromisos para ofrecer una ayuda más previsible.

6. **Anunciar, antes de finales de 2008, sus planes detallados para delegar, para 2010, a sus oficinas sobre el**

terreno una autoridad decisoria suficiente, proveer personal debidamente preparado y otros recursos para apoyar y participar plenamente en una cooperación dirigida por el país que esté mejor alineada y armonizada.

En la mayoría de las evaluaciones de países y socios, la delegación de más autoridad a los funcionarios de campo se ha identificado repetidas veces como el paso individual más importante de las agencias de donantes para mejorar su eficacia de ayuda, en línea con los compromisos de la Declaración. En los casos en que los donantes no han sido capaces de descentralizar y no pueden repetir los modelos más exitosos, se necesita definir estrategias específicas para compensar en lo posible.

7. **Especificar, para el 2010 a más tardar, sus pasos concretos para la mejora de la puntualidad y exactitud de la información y previsión en materia de flujos de ayuda destinados a los ciclos presupuestarios y de elaboración de informes de los países socios, junto con otros Socios de Desarrollo. Establecer las disposiciones necesarias para las asignaciones, compromisos o previsiones firmes de carácter plurianual.**

Las mejoras claras en estas áreas representan la condición mínima de conformidad por parte de los Socios de Desarrollo para con su compromiso de responsabilidad mutua en el ámbito de la Declaración de París.

8. **Proporcionar personal, formación y presupuestos adicionales hasta el 2010 para hacer que sus propios programas se ajusten a las demandas nuevas y de transición, los costes de transacción y las necesidades de aprendizaje que representan las mayores preocupaciones a la hora de implementar la agenda de París.**

Cuando se les solicite, deben reforzar su apoyo a los países socios para que hagan sus propios ajustes de forma correcta. De ser necesario, los donantes más avanzados deben también estar preparados para moderar sus expectativas y ritmo de cambio para adaptarse al de sus socios.

9. **Asignar recursos especiales (presupuestos y asistencia técnica coordinada) para apoyar los esfuerzos priorizados de los países a fin de fortalecer sus propias capacidades para implementar una cooperación más eficaz. Colaborar con socios en el diseño y gestión de otros medios provisionales de implementación (como las unidades de implementación de proyectos) para que incrementen de manera estable la capacidad y la apropiación en el país.**

Se recomienda que **los responsables de preparar la evaluación de la Fase Dos de la Declaración de París:**

10. Diseñen la evaluación estratégicamente y con amplia participación para:

- Hacer el seguimiento de los resultados de la Primera Fase, ahondando más en los dilemas y problemas detectados, incluyendo las distintas percepciones de los cinco compromisos, tensiones entre ellos, suposiciones sobre la relevancia de la Declaración a distintos grupos de países, etc.;
- Abordar directamente la cuestión de la “eficacia de ayuda”, y si la misma está contribuyendo o no a mejores resultados y efectos (eficacia de desarrollo) cinco años después de la Declaración de París, y los motivos correspondientes;
- Encargar evaluaciones representativas de país (con los papeles y prácticas de donante rigurosamente comprobados desde la perspectiva de campo) acompañadas de casos de estudio en profundidad de programas seleccionados o temas centrales, p. ej. la forma en que el liderazgo ha trabajado realmente para catalizar el cambio en casos clave;
- Aplicar una metodología básica coherente (incluyendo preguntas cuantificables estándar y monitorizar resultados para los temas cubiertos

por los indicadores) para producir resultados comparativos rigurosos y oportunos. Debe haber espacio para que los países añadan temas de interés especial para ellos;

- Encargar investigaciones localizadas por adelantado para ayudar a moldear la recopilación de datos y los análisis de los estudios de país.

Los estudios requeridos deben incluir:

- como ya está en curso, un estudio especial sobre los vínculos entre la Declaración de París, la eficacia de la ayuda y la del desarrollo;
- los costes de transición y transacción derivados de aplicar los enfoques vinculados a París, y su incidencia en los donantes y países socios;
- estrategias para reforzar la capacidad de los países para la gestión de la ayuda de desarrollo;
- los efectos de los flujos de recursos de no-ayuda y de ayuda crecientes que puedan permanecer fuera de los marcos de la Declaración de París (particularmente de grandes fundaciones u otras fuentes privadas, donantes oficiales no tradicionales y ONGs para el desarrollo);
- otros temas clave que emerjan antes de 2009 y que se beneficien de esos análisis adelantados.



**Aumentar Juntos
la Eficacia de la Ayuda
al Desarrollo**



*Armonización,
Alineación,
Resultados*

Foro de Alto Nivel
París ■ 28 de Febrero – 2 de Marzo de 2005

DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO

Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad

I. Exposición de los Objetivos

1. Nosotros, Ministros de países desarrollados y en desarrollo, responsables de fomentar el desarrollo, y nosotros, Directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, reunidos en París el 2 de marzo de 2005, estamos resueltos a emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar las formas en las que suministramos y gestionamos la ayuda, mirando hacia el futuro la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) más adelante en el año. Como en Monterrey, reconocemos que si es necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr estos objetivos, también es preciso aumentar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al Desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo. Esto será tanto más importante si las existentes y nuevas iniciativas bilaterales y multilaterales conducen a ampliar todavía más la ayuda.

2. En este segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, proseguimos la Declaración adoptada durante el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma (febrero de 2003) y los principios fundamentales avanzados durante la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo (febrero de 2004), porque creemos que incrementarán el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM.

Aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo

3. Reafirmamos los compromisos realizados en Roma de armonizar y alinear el suministro de la ayuda al desarrollo. Nos anima el que muchos donantes y países socios están haciendo de la eficacia de la ayuda al desarrollo una prioridad de primer orden, y reafirmamos nuestro compromiso de acelerar el progreso en su aplicación, especialmente en las áreas siguientes:

- i. Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ej.: planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño).
- ii. Aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades.
- iii. Intensificar la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.
- iv. Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes, para alcanzar el máximo rendimiento posible.

- v. Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios.
 - vi. Definir medidas y estándares de desempeño y responsabilidad para los sistemas de los países socios en gestión de finanzas públicas, aprovisionamiento, salvaguardias fiduciarias y evaluación medioambiental, aplicándolos de manera rápida y extensa, de acuerdo con las buenas prácticas ampliamente aceptadas.
4. Nos comprometemos a emprender las acciones concretas y efectivas para tratar los planteamientos remanentes, entre los que figuran:
- i. Debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados.
 - ii. Falta de compromisos que sean más previsibles y multianuales sobre los flujos de ayuda suministrados a los países socios.
 - iii. Delegación de autoridad insuficiente a los actores de campo de los donantes y falta de incentivos para colaboraciones de desarrollo eficaz entre donantes y países socios.
 - iv. Integración insuficiente de programas e iniciativas globales en la agenda ampliada de desarrollo de los países socios, incluso en áreas críticas como VIH/Sida.
 - v. Corrupción y falta de transparencia que socavan el apoyo público, imposibilitan la movilización y asignación eficaz de recursos, y desvían los recursos destinados a actividades vitales para erradicar la pobreza y para un desarrollo económico sostenible. Donde existe, la corrupción impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios.
5. Reconocemos que es realizable y necesario aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, pasando por todas las formas de la ayuda. En el momento de determinar las formas más eficaces para suministrar la ayuda, nos guiaremos por las estrategias y prioridades de desarrollo establecidas por los países socios. Individual y colectivamente, elegiremos y diseñaremos las formas adecuadas y complementarias tendentes a potenciar lo más posible su eficacia combinada.
6. De acuerdo con la Declaración, intensificaremos nuestros esfuerzos para proporcionar y utilizar la ayuda al desarrollo, incluso los flujos crecientes prometidos en Monterrey, con vistas a racionalizar la fragmentación de las actividades de donantes a escala nacional y sectorial, que en demasiados casos es excesivo.

Adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países

7. También es necesario aumentar la eficacia de la ayuda para situaciones desafiantes y complejas, como el maremoto que arrasó a los países costeros del Océano Índico el 26 de diciembre de 2004. En tales situaciones, es crucial armonizar la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en el marco de las agendas de crecimiento y reducción de la pobreza de los países socios. En los estados frágiles, al tiempo que apoyamos la construcción del estado y el suministro de servicios básicos, nos aseguraremos que los principios de armonización, alineación y gestión orientada a los resultados están adaptados a entornos de gobiernos y capacidades débiles. De manera general, estamos decididos a prestar especial atención a estas situaciones complejas en nuestra labor para aumentar la eficacia de la ayuda.

Especificar indicadores, calendarios y metas

8. Reconocemos que las reformas sugeridas por esta Declaración requerirán un apoyo político continuado de alto nivel, peso paritario y acciones coordinadas a escalas globales, regionales y nacionales. Nos comprometemos a acelerar el ritmo del cambio poniendo en práctica los Objetivos de Cooperación

presentados en la Sección II, en un espíritu de mutua responsabilidad, y a medir el progreso de acuerdo con 12 indicadores específicos en los que hemos adoptado hoy y que figuran en la Sección III de esta Declaración.

9. Para estimular aún más el progreso, fijaremos estas metas hasta el año 2010. Estas metas que involucrarán tanto a los países socios como donantes, están diseñados para seguir y favorecer los avances a nivel global entre los países y las agencias que se han consensuado en esta Declaración. No apuntan a perjudicar o sustituir a ninguna de las metas que puedan desear establecer individualmente los países socios. Hemos decidido hoy fijar cinco metas preliminares según indicadores que figuran en la Sección III. Estamos de acuerdo para valorar estas cinco metas y para adoptar metas que correspondan a los últimos indicadores como se indica en la Sección III, antes de la Cumbre de la AGNU en Septiembre de 2005, pidiendo a la cooperación de donantes y socios acogidos en el CAD que se preparen a ello urgentemente¹. Mientras tanto, son bienvenidas las iniciativas de países socios y donantes para establecer sus propias metas para mejorar la eficacia de la ayuda dentro del marco de los compromisos de cooperación e indicadores adoptados. Por ejemplo, ciertos países socios ya han presentado planes de acción, y un amplio número de donantes ya ha anunciado nuevos importantes compromisos. Invitamos a todos los participantes que deseen proporcionar información sobre tales iniciativas que las sometán hasta el 4 de abril de 2005 para su correspondiente publicación.

Supervisar y evaluar la implementación

10. Dado que es difícil demostrar los progresos reales a escala de los países, bajo el liderazgo de los países socios evaluaremos periódicamente nuestros progresos mutuos a escala nacional, tanto cualitativos como cuantitativos, en la puesta en práctica de los compromisos adoptados en concepto de eficacia de la ayuda al desarrollo. Al efecto, utilizaremos los mecanismos pertinentes a escala de los países.

11. A escala internacional, hacemos un llamamiento a la cooperación entre donantes y países socios que pertenecen al CAD para una participación ampliada para finales de 2005, con vistas a proponer acuerdos de supervisión a medio plazo de los compromisos de esta Declaración. Entretanto, solicitamos de la asociación para coordinar la supervisión internacional de los Indicadores de Progreso incluidos en la Sección III; proporcionar las directrices apropiadas para establecer líneas base; y permitir que se reúna la información coherente a través de un abanico de países, que se resumirá en un informe periódico. También utilizaremos mecanismos de revisión paritaria y evaluaciones regionales con el objetivo de respaldar el progreso de acuerdo con esta agenda. Además, examinaremos los procesos de supervisión y evaluación independientes a través de los países -que deberían aplicarse sin representar una carga adicional para los países socios- con vistas a lograr un entendimiento más completo de cómo un aumento de la eficacia de la ayuda al desarrollo contribuye al cumplimiento de los objetivos.

12. En coherencia con el enfoque de implementación, planeamos reunirnos de nuevo en 2008 en un país en desarrollo y realizar dos ciclos de supervisión antes de proceder a controlar el progreso efectuado en la aplicación de esta Declaración.

¹ De conformidad con el párrafo 9 de la Declaración, la cooperación entre donantes y países socios acogidos en el CAD (Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda) que abarcan a miembros del CAD/OCDE, países socios e instituciones multilaterales, se reunió en dos ocasiones, el 30 y el 31 de mayo de 2005 y el 7 y 8 de julio de 2005, para adoptar, y revisar cuando procedía, las metas de los doce Indicadores de progresos. En dichas reuniones, se alcanzó un acuerdo sobre las metas presentadas en la Sección III de la presente Declaración. Dicho acuerdo está sujeto a las reservas de un donante sobre (a) la metodología de evaluación de la calidad de los sistemas de aprovisionamiento gestionados en el ámbito local (relacionada con las metas 2b y 5b) y (b) la calidad aceptable de los programas de reforma de la gestión de las finanzas públicas (relativa a la meta 5a.ii). Se encuentran en curso otros debates para tratar esos aspectos. Las metas, incluida dicha reserva, han sido notificadas a los Presidentes de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la 59ª Asamblea General de Naciones Unidas en una carta con fecha 9 de septiembre de 2005 por parte del señor Richard Manning, Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE.

II COMPROMISOS DE COOPERACIÓN

13. Desarrollos en un espíritu de mutua responsabilidad, estos Compromisos de Cooperación se basan en la enseñanza de las experiencias. Reconocemos que los compromisos tienen que ser interpretados a la luz de la situación específica de cada país socio

APROPIACIÓN

Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y coordinan acciones de desarrollo

14. Los **países socios** se comprometen a:
- Ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos².
 - Traducir estas estrategias de desarrollo nacional en programas operativos, priorizados y orientados a los resultados tal como están expuestos en los marcos de gastos a medio plazo y los presupuestos anuales (**Indicador 1**).
 - Dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado.
15. Los **donantes** se comprometen a:
- Respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad a ejercerlo.

ALINEACIÓN

Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios

Los donantes se alinean con las estrategias de los socios

16. Los **donantes** se comprometen a:
- Basar su apoyo global - estrategias nacionales, diálogos de política y programas de cooperación para el desarrollo - en las estrategias de desarrollo nacional de los socios y revisiones periódicas del progreso constatado en la puesta en práctica de estas estrategias (**Indicador 3**)³.
 - Diseñar las condiciones, cuando sea posible, para la estrategia de desarrollo nacional de un país socio o para su revisión anual de progreso constatado en la puesta en práctica de esta estrategia. Se incluirían otras condiciones únicamente si existe una sólida justificación para ello y se deberían efectuar de manera transparente y consultando estrechamente con otros donantes e interesados.

² El término 'estrategias de desarrollo nacional' incluye reducción de la pobreza o estrategias globales similares así como estrategias sectoriales y temáticas.

³ Esto incluye por ejemplo la Revisión Anual del Progreso (*Annual Progress Review - APR*) de las Estrategias de Reducción de la Pobreza.

- Vincular el financiamiento con un marco único de condiciones y/o una serie de indicadores derivados de la estrategia nacional de desarrollo. Esto no significa que todos los donantes tengan condiciones idénticas, sino que cada condición de los donantes debería proceder de un marco coordinado común destinado a alcanzar resultados duraderos.

Los donantes utilizan los sistemas reforzados de los países

17. El hecho de utilizar las propias instituciones y los sistemas nacionales, donde haya bastante garantía de que se utilizará la ayuda en los objetivos aprobados, aumenta la eficacia de la ayuda reforzando la capacidad sostenible del país socio para desarrollar, aplicar y responder de sus políticas ante sus ciudadanos y su parlamento. Los sistemas y procedimientos nacionales incluyen por lo general pero no únicamente disposiciones y procedimientos nacionales para gestión de finanzas pública, contabilidad, auditorías, aprovisionamiento, marcos de resultados y supervisión.

18. Los análisis de diagnósticos son una fuente importante y creciente de información para gobiernos y donantes sobre el estado de los sistemas nacionales en los países socios. Países socios y donantes tienen un interés compartido en ser capaces de supervisar en el tiempo el progreso del mejoramiento de los sistemas nacionales. Están asistidos por marcos de evaluación del desempeño, y un abanico combinado de medidas para reformar, que avanzan a partir de la información propuesta por los análisis de diagnóstico y el trabajo analítico relacionado.

19. **Los países socios y donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Trabajar conjuntamente para establecer marcos comúnmente convenidos que aporten evaluaciones fiables del desempeño, transparencia y responsabilidad de los sistemas nacionales (**Indicador 2**)
- Integrar análisis de diagnóstico y marcos de evaluación del desempeño dentro de las estrategias lideradas por los países para el desarrollo de capacidad.

20. Los **países socios** se comprometen a:

- Ejecutar análisis de diagnóstico que aporten evaluaciones fiables de los sistemas y procedimientos del país.
- Sobre la base de cada uno de los análisis de diagnóstico, emprender las reformas necesarias para asegurar que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para gestión de la ayuda y otros recursos de desarrollo son efectivos, responsables y transparentes.
- Emprender reformas como la reforma de la gestión pública, que podrían ser necesarias para lanzar y alimentar procesos de desarrollo de la capacidad sostenibles.

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

- Utilizar los sistemas y procedimientos nacionales de la manera más extensa posible. Cuando no sea viable el uso de sistemas nacionales, establecer salvaguardias y medidas adicionales con vistas a reforzar en vez de socavar los sistemas y procedimientos de los países (**Indicador 5**).
- Evitar, de la manera más amplia posible, la creación de estructuras que se encarguen de la administración cotidiana y de la puesta en práctica de los proyectos y programas financiados por la ayuda (**Indicador 6**).
- Adoptar marcos de evaluación del desempeño armonizados para los sistemas nacionales, con el objetivo de evitar que se presenten países socios con un número excesivo de objetivos potencialmente conflictivos.

Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de donantes

22. La capacidad para planificar, administrar, implementar y justificar los resultados de las políticas y programas son puntos críticos para alcanzar los objetivos de desarrollo partiendo de análisis y diálogo y pasando por implementación, supervisión y evaluación. El desarrollo de capacidad es la responsabilidad de los países socios, desempeñando los donantes un papel de respaldo. Necesita no únicamente basarse en análisis técnicos sólidos, sino también abarcar el entorno social, político y económico más amplio, incluyendo la necesidad de reforzar los recursos humanos.

23. Los **países socios** se comprometen a:

- Integrar objetivos específicos de desarrollo de las capacidades en las estrategias de desarrollo nacionales y proseguir su puesta en práctica a través de estrategias de desarrollo de la capacidad dirigidas por los países, donde sea necesario.

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

- Alinear su apoyo financiero y analítico con los objetivos y estrategias de desarrollo de la capacidad de los socios, utilizar de manera eficaz las capacidades existentes, y armonizar el apoyo al desarrollo de capacidad de manera pertinente (**Indicador 4**).

Reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas

25. Los **países socios** se comprometen a:

- Intensificar los esfuerzos para movilizar los recursos nacionales reforzando la viabilidad fiscal y creando un entorno que permita inversiones públicas y privadas.
- Proporcionar informes transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto.
- Dirigir el proceso de reformas de la gestión de finanzas públicas.

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

- Proporcionar compromisos indicativos fiables relativos a la ayuda dentro de un marco multianual y desembolsar ayuda de manera predecible y en tiempo oportuno de acuerdo con los programas adoptados (**Indicador 7**).
- Confiar de la manera más amplia posible en los mecanismos transparentes de contabilidad y presupuesto del Gobierno socio (**Indicador 5**).

27. Los **países socios** y los **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Implementar análisis de diagnósticos y marcos de evaluación del desempeño en la gestión de finanzas públicas que sean armonizados.

Reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento

28. Los **países socios** y **donantes** se comprometen conjuntamente a:
- Utilizar normas y procesos mutuamente acordados⁴ para realizar diagnósticos, diseñar reformas sostenibles y supervisar implementaciones.
 - Empeñar bastantes recursos para respaldar y sostener reformas de aprovisionamiento y desarrollo de la capacidad a medio y largo plazo.
 - Compartir reacciones a escala nacional respecto a los enfoques recomendados para poder mejorarlos con el tiempo.
29. Los **países socios** se comprometen a tomar la dirección de los procesos de reforma del aprovisionamiento y a ponerlos en práctica.
30. Los **donantes** se comprometen a:
- Utilizar progresivamente los sistemas nacionales para aprovisionamiento cuando el país haya implementado modelos y procesos mutuamente adoptados (**Indicador 5**).
 - Adoptar enfoques armonizados cuando los sistemas nacionales no cumplan con los niveles de desempeño mutuamente adoptados o cuando los donantes no los utilicen.

Ayuda desligada: obtener más valor para el dinero

31. Desligar la ayuda aumenta generalmente la eficacia de la misma reduciendo los costes de transacción para los países socios y mejorando la apropiación y la alineación de los países. Los **donantes del CAD** mantendrán sus esfuerzos para llevar a cabo progresos en concepto de ayuda desligada, como se fomentan en las Recomendaciones CAD 2001 sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo Desligada para los Países Menos Adelantados (**Indicador 8**).

HARMONIZACIÓN

Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces

Los donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos

32. Los **donantes** se comprometen a:
- Poner en práctica los planes de acción de donantes que han desarrollado como parte de lo que se había decidido en el Foro de Alto Nivel de Roma.
 - Aplicar, donde sea posible, disposiciones comunes a escala nacional para planificar, financiar (por ej. disposiciones de financiamiento conjuntas), desembolsar, supervisar, evaluar e informar el gobierno sobre las actividades de los donantes y los flujos de ayuda. El uso incrementado de modalidades de ayuda basada en programas puede contribuir a este esfuerzo. (**Indicador 9**).

⁴ Como han desarrollado conjuntamente el CAD-OCDE – Banco Mundial en la Mesa Redonda sobre refuerzo de las capacidades de aprovisionamiento en los países en desarrollo.

- Trabajar juntos para reducir el número de misiones de campo y de análisis de diagnóstico duplicadas y separadas (**Indicadores 10**) promoviendo el adiestramiento conjunto para compartir las lecciones aprendidas y construir una comunidad de prácticas.

Complementariedad: una división del trabajo más eficaz

33. La fragmentación excesiva de la ayuda a escala global, nacional o sectorial disminuye la eficacia de la ayuda. Un enfoque pragmático de la división del trabajo y de la distribución de la carga aumenta la complementariedad reduciendo los costes de transacción.

34. Los **países socios** se comprometen a:

- Proporcionar panoramas claros de las ventajas comparativas de los donantes y cómo conseguir la complementariedad a escala nacional o sectorial.

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

- Utilizar plenamente sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando la autoridad, cuando sea apropiado, para dirigir a los donantes en la ejecución de los programas, actividades y labores.
- Trabajar juntos para armonizar los procedimientos separados.

Incentivos para conductas orientadas a cooperación

36. Los **donantes y países socios** se comprometen conjuntamente a:

- Reformar los procedimientos y reforzar los incentivos -incluyendo incentivos para contratación, valoración y adiestramiento, para que directivos y personal trabajen apuntando a armonización, alineación y resultados.

Suministrar una ayuda eficaz a los estados frágiles⁴

37. La visión a largo plazo del compromiso internacional hacia estados frágiles⁵ es conseguir estados y otras instituciones que sean legítimos, eficaces y resistentes. Si los principios directores de la eficacia de la ayuda se aplican igualmente a los estados frágiles, necesitan ser adaptados a entornos en los que apropiación y capacidad son débiles, y a necesidades inmediatas de suministro de servicios básicos.

38. Los **países socios** se comprometen a:

- Realizar progresos para crear instituciones y establecer estructuras de gobernación que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y buena gobernalidad.
- Lanzar el diálogo con donantes con el fin de desarrollar herramientas de planificación simples tales como matriz de resultados de transición donde las estrategias de desarrollo aún no existen.
- Fomentar la participación ampliada de un abanico de actores para establecer prioridades.

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

⁵ La sección siguiente trata del proyecto de Principios de buena implicación internacional en los estados frágiles, que surgió en el Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en los Estados Frágiles (Londres, Enero de 2005)

- Armonizar sus actividades. La armonización es cuanto más crucial cuando no exista un fuerte liderazgo del gobierno. Debería apuntar a realizar análisis aguas arriba, evaluaciones conjuntas, estrategias conjuntas, coordinando el compromiso político e iniciativas prácticas como la creación de oficinas de donantes conjuntas.
- Alinear de la manera más extensa posible con estrategias centrales llevadas por los gobiernos, o si no fuera posible, los donantes deberían utilizar al máximo los sistemas del país, regionales, sectoriales o no gubernamentales.
- Evitar actividades que socavan la construcción de las instituciones nacionales como procesos que pasen por encima del presupuesto nacional o instaurando sueldos altos para el personal local.
- Utilizar una mezcla apropiada de instrumentos de la ayuda, incluyendo el apoyo a financiamientos recurrentes, en particular para los países en transiciones prometedoras pero de alto riesgo.

Promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales

40. Los donantes han realizado considerables progresos en la armonización en torno a evaluación de impacto ambiental (EIA), incluyendo soluciones de salud y sociales relevantes en concepto de proyectos. Este progreso necesita ser profundizado, inclusive con el propósito de tratar de los impactos relacionados con cuestiones de importancia global como desertización, cambio del clima y pérdida de la biodiversidad.

41. Los **donantes** y **países socios** se comprometen conjuntamente a:

- Reforzar la aplicación de las EIA y ahondar procedimientos comunes para los proyectos, incluyendo consultas con los interesados; desarrollar y aplicar enfoques comunes de la “evaluación medioambiental estratégica” a escala sectorial y nacional.
- Seguir desarrollando la capacidad técnica y las políticas especializadas necesarias para el análisis medioambiental y para la aplicación de la legislación.

42. También serán necesarios esfuerzos de armonización similares para otros planteamientos transversales, como la igualdad de géneros y otras problemáticas incluyendo los que estén financiados por fondos dedicados.

GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados

43. La gestión orientada a los resultados significa gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión.

44. Los **países socios** se comprometen a:

- Reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales.
- Procurar establecer marcos de reporting y de supervisión orientados a resultados que supervisen el progreso de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales y que estos marcos sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos son disponibles sin costes excesivos (**Indicador 11**).

45. Los **donantes** se comprometen a:
- Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las estrategias de desarrollo nacionales de los países socios.
 - Trabajar con los países socios para apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación del desempeño orientados a los resultados de los países socios.
 - Armonizar sus requerimientos del concepto de supervisión y realización de informes con los países socios, ponerse de acuerdo en formatos comunes para informes periódicos, de la manera más extensa posible, hasta que puedan confiar más ampliamente en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios.
46. Los **países socios** y los **donantes** se comprometen conjuntamente a:
- Trabajar juntos en enfoques participativos para reforzar las capacidades de los países a desarrollar una gestión basada en los resultados y la necesidad de la misma

MUTUA RESPONSABILIDAD

Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo

47. Una de las mayores prioridades para países socios y donantes es ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo. También es una manera de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo
48. Los **países socios** se comprometen conjuntamente a:
- Reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos.
 - Fomentar enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.
49. Los **donantes** se comprometen a:
- Proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.
50. **Países socios** y **donantes** se comprometen conjuntamente a:
- Evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales y cada vez más objetivos, los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los Compromisos de Cooperación (**Indicador 12**).

6	<i>Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas</i> — Número de unidades de ejecución de proyectos (PIU) paralelas por país.	Reducir en dos tercios el número de unidades de ejecución de proyectos (PIU) paralelas.
7	<i>La ayuda es más predecible</i> — Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales.	Reducir a la mitad la diferencia — reducir a la mitad el porcentaje de ayuda no desembolsada dentro del ejercicio fiscal para el que se había programado.
8	<i>Ayuda desligada</i> — Porcentaje de ayuda bilateral desligada.	Progresos continuos a lo largo del tiempo.
ARMONIZACIÓN		METAS PARA 2010
9	<i>Uso de disposiciones o procedimientos comunes</i> — Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas.	El 66% de los flujos de ayuda se suministrarán en el contexto de enfoques basados en programas.
10	<i>Fomentar análisis comunes</i> — Porcentaje de (a) misiones de campo o (b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos.	(a) El 40% de las misiones de campo de donantes será conjunto.
		(b) El 66% de los trabajos analíticos sobre países será conjunto.
GESTIÓN ORIENTADA A LOS RESULTADOS		METAS PARA 2010
11	<i>Marcos orientados a los resultados</i> — Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos con respecto a (a) las estrategias de desarrollo nacionales y (b) los programas sectoriales.	Reducir el déficit en un tercio — Reducir el porcentaje de países sin marcos de desempeño transparentes y supervisables en un tercio.
RESPONSABILIDAD MUTUA		METAS PARA 2010
12	<i>Mutua responsabilidad</i> — Número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en esta Declaración.	Todos los países socios habrán instaurado revisiones de evaluación mutua.

Nota importante: De conformidad con el párrafo 9 de la Declaración, la cooperación entre donantes y países socios acogidos en el CAD (Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda) que abarcan a miembros del CAD/OCDE, países socios e instituciones multilaterales, se reunió en dos ocasiones, el 30 y el 31 de mayo de 2005 y el 7 y 8 de julio de 2005, para adoptar, y revisar cuando procedía, las metas de los doce Indicadores de progresos. En dichas reuniones, se alcanzó un acuerdo sobre las metas presentadas en la Sección III de la presente Declaración. Dicho acuerdo está sujeto a las reservas de un donante sobre (a) la metodología de evaluación de la calidad de los sistemas de aprovisionamiento gestionados en el ámbito local (relacionada con las metas 2b y 5b) y (b) la calidad aceptable de los programas de reforma de la gestión de las finanzas públicas (relativa a la meta 5a.ii). Se encuentran en curso otros debates para tratar esos aspectos. Las metas, incluida dicha reserva, han sido notificadas a los Presidentes de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la 59ª Asamblea General de Naciones Unidas en una carta con fecha 9 de septiembre de 2005 por parte del señor Richard Manning, Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE.

***Nota sobre el Indicador 5:** Los puntos relativos al Indicador 5 se calculan por medio de una metodología empleada para medir la calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento según el anterior Indicador 2.

Anexo A: Notas metodológicas sobre los indicadores

Los Objetivos de Cooperación proporcionan un marco que permite que sean operativas las responsabilidades y compromisos recogidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Este marco se apoya de manera selectiva en los Compromisos de Cooperación presentados en la Sección II de esta Declaración.

Propósito - Los Objetivos de Cooperación facilitan un marco que permite que sean operativas las responsabilidades y compromisos recogidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Miden principalmente la **conducta colectiva a escala nacional**.

Escala Nacional contra Escala Global – El marco anterior de indicadores está destinado a **una medición a escala nacional** en colaboración estrecha entre países socios y donantes. Los valores de los indicadores a escala nacional podrán entonces elevarse estadísticamente a la **escala regional o global**. La agregación global se efectuará para los países del panel mencionado anteriormente, a efectos meramente de equiparación estadística, y de manera más amplia, para todos los países socios para los que están disponibles datos relevantes.

Desempeño de donantes / países socios – Los indicadores de progreso también proporcionarán una **referencia con la que las agencias de los donantes individuales podrán medir su desempeño** a escala nacional, regional o global. En el momento de medir el desempeño de donantes individuales, habrá que aplicar los indicadores con flexibilidad, teniendo en cuenta que los donantes tienen requisitos institucionales distintos.

Metas – Las metas se fijan a escala global. Los progresos hacia estos objetivos han de medirse elevando estadísticamente los indicadores medidos a escala nacional. Además de las metas globales, países socios y donantes podrían adoptar metas a escala nacional en un país determinado.

Línea base – Se establecerá una línea base para 2005 en un panel de países autoseleccionados. El Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo está invitado a establecer este panel de países.

Definiciones & criterios – El Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo está invitado a proporcionar directrices específicas, campos de aplicación, criterios y metodologías específicos para asegurar que se podrán aprovechar los resultados por todos los países y a lo largo del tiempo.

Nota sobre el Indicador 9 – Los enfoques basados en programas están definidos en el volumen 2 de la Armonización de las Prácticas de los Donantes para asegurar una ayuda eficaz (OCDE 2005) en el punto 3.1, como un modo de comprometerse en una cooperación de desarrollo basada en los principios de apoyo coordinado a un programa apropiado localmente para el desarrollo, tal como una estrategia de desarrollo nacional, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Los enfoques basados en programas comparten las siguientes características: (a) liderazgo por el país huésped o la organización; (b) un solo marco global presupuestario y programático; (c) un proceso formalizado para la coordinación y la armonización de los procedimientos de los donantes reporting, presupuestos, gestión financiera y aprovisionamiento; (d) esfuerzos para incrementar el uso de sistemas locales para diseño y aplicación, gestión financiera, supervisión y evaluación de programas. Para la finalidad del indicador 9, se medirá el desempeño por separado a través de las modalidades de ayuda que contribuyen a enfoques basados en programas.

ANEXO B: LISTA DE PAISES Y ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

Países participantes

África del Sur	Ghana	Pakistán
Albania	Grecia	Papúa-Nueva Guinea
Alemania	Guatemala	Polonia
Arabia Saudita	Guinea	Portugal
Australia	Honduras	Reino Unido
Austria	Indonesia	Rep. D de Congo
Bangladesh	Irlanda	República Checa
Bélgica	Islandia	República dominicana
Benin	Islas Salomón	República Eslovaca
Bolivia	Italia	República Kirguiza
Botswana	Jamaica	RPL de Laos
[Brasil]*	Japón	Ruanda
Burkina Faso	Jordania	Rumania
Burundi	Kenya	Senegal
Camboya	Kuwait	Serbia y Montenegro
Camerún	Luxemburgo	Sri Lanka
Canadá	Madagascar	Suecia
China	Malasia	Suiza
Comisión Europea	Malawi	Tailandia
Corea	Malí	Tanzania
Dinamarca	Marruecos	Tayikistán
Egipto	Mauritania	Timor-Leste
España	México	Túnez
Estados Unidos	Mongolia	Turquía
Etiopía	Mozambique	Uganda
Federación Rusa	Nepal	Vanuatu
Filipinas	Nicaragua	Vietnam
Finlandia	Níger	Yemen
Fiyi	Noruega	Zambia
Francia	Nueva Zelanda	
Gambia	Países Bajos	

* para ser confirmado

Hay otros países que han respaldado la Declaración de París pero no se encuentran incluidos en este listado. Para obtener un listado completo y actualizado, consúltese www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members.

Organizaciones participantes

Banco Africano de Desarrollo	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)
Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África	Fondo Monetario Internacional
Banco Asiático de Desarrollo	Organización Internacional de la Francofonía
Secretaría de la Mancomunidad	Banco Islámico de Desarrollo
<i>Consultative Group to Assist the Poorest</i> (Grupo consultivo de ayuda a los más pobres)	Campaña del Milenio
Banco Desarrollo del Consejo Europeo (CEB)	Nueva Colaboración Estratégica para África
Comisión Económica para África (CEA)	Fondo Nórdico de Desarrollo
Educación para Todos –Iniciativa acelerada	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo	Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS)
Banco Europeo de Inversiones	OPEC Fondo para el Desarrollo Internacional
Fondo Global de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria	<i>Pacific Islands Forum Secretariat</i> (Secretaría del Foro de las Islas Pacíficas)
G24	Grupo de la Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD)
Banco Interamericano de Desarrollo	Banco Mundial

Organizaciones de sociedad civil

Africa Humanitarian Action	ENDA Tiers Monde
AFRODAD	EURODAD
Bill and Melinda Gates Foundations	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)
Canadian Council for International Cooperation (CCIC)	Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC)
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)	Reality of Aid Network
Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE)	Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)
Comisión Económica (Nicaragua)	UK Aid Network

Marco para los Términos de Referencia de la Primera Fase

Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París

1. Antecedentes

Antecedentes de la Evaluación

Al tiempo que hace especial hincapié en el seguimiento, la Declaración de París subraya también la importancia de un proceso de evaluación independiente a escala internacional. En la Declaración se afirma que este proceso de evaluación debe proporcionar una comprensión más exhaustiva sobre cómo una mayor eficacia de la ayuda favorece la consecución de los objetivos de desarrollo y se señala que dicho proceso debe aplicarse sin que se impongan otras cargas innecesarias a los socios.

Como continuación a las discusiones mantenidas en la tercera y cuarta reunión de la Red de Evaluación de Desarrollo del CAD (EvalNet), se han efectuado consultas sobre cómo realizar este trabajo con el Subgrupo de Trabajo de Seguimiento de la Declaración del París, el Grupo de Trabajo de Eficacia de la Ayuda (WP-EFF) y los países socios. En la octava reunión del WP-EFF (5-7 Julio 2006), la EvalNet presentó varias opciones para la evaluación de seguimiento de la Declaración de París e invitó a los países socios a que se unieran al equipo para coordinar el proceso de evaluación independiente. Los miembros del WP-EFF apoyaron con entusiasmo la iniciativa subrayando que el enfoque propuesto reforzaría la armonización de los distintos enfoques de evaluación y daría prioridad a evaluaciones realizadas por los propios países basadas en procesos internos. Se tomó nota de que sería necesario que los donantes se presentaran voluntarios para ser evaluados. Los miembros del WP-EFF acordaron que la Red de Evaluación debería avanzar en el proceso de evaluación conjunta y en la preparación de un informe inicial para la reunión del Foro de Alto Nivel de 2008 (HLF-3). También recomendaron como objetivo que la evaluación sea bastante sencilla y no perder de vista los temas a largo plazo más allá del HLF-3 de Ghana.

En los Talleres Regionales de 2006 sobre Eficacia de la Ayuda en África, Asia y América Latina un amplio espectro de países socios reiteró su apoyo a la propuesta de evaluación conjunta. Se insistió en que la evaluación puede añadir valor a la aplicación del proceso. Por ejemplo, centrándose en cuestiones

mas básicas de lo que funciona y no funciona en lo que atañe a la implementación de la Declaración de París.

La Declaración de París

La Declaración de París representa un importante reto para el mundo de la cooperación internacional, en general, y de la evaluación de desarrollo, en particular. Comparada con las declaraciones conjuntas previas sobre armonización y alineamiento de la ayuda, proporciona una hoja de ruta práctica y orientada a la acción con objetivos específicos para 2010 y fechas intermedias concretas. El número de países y de organizaciones internacionales que participaron en el Foro de Alto Nivel y que firmaron los compromisos conjuntos contenidos en la Declaración de París no tuvo precedentes y reflejó el progresivo aumento de la gama de voces presentes en las principales reuniones convocadas por CAD/OCDE.

De varias formas, el diagrama piramidal reproducido en la Figura 1 ha sido ampliamente divulgado, proporcionando una definición clara y accesible de los principales términos como apropiación por el país, alineamiento de políticas y sistemas, armonización y la forma de relacionarse unos con otros, y la cuestión central de cómo gestionar por resultados en términos de desarrollo.

Figura 1: Conceptos de la Declaración de París



Fuente: DAC (2004).

Un rasgo importante del texto final de la Declaración de París es que no sólo incluye compromisos sobre la agenda establecida de Armonización y Alineamiento, sino que incluye compromisos en cinco áreas, entre ellas, apropiación por los países y gestión por resultados, así como la mutua rendición de cuentas.

La Declaración va más allá de un acuerdo sobre definiciones. Expresa un punto de vista compartido, al menos en lo básico, de cómo algunas variables institucionales principales encajan juntas, y por qué son importantes. De esta forma, sintetiza el pensamiento internacional sobre algunos de los temas principales que preocupan a las dos partes de la ayuda oficial internacional.

El título de la Declaración transmite un simple mensaje, pero importante: La Ayuda será más eficaz si se llevan a cabo las acciones y cambios de comportamiento enumerados como compromisos bajo los cinco encabezamientos, y será menos efectiva en caso contrario. Además, los resultados en términos de desarrollo dependen en gran medida de las mismas variables.

Sin perjuicio del acuerdo sobre estas proposiciones principales, existen importantes diferencias de interpretación y énfasis. Esto se refleja en algunos factores: Primero, existen algunas diferencias de criterio, tácitas pero generalmente reconocidas, de cómo se relacionan entre sí las variables de apropiación, alineamiento, etc. No existe un único punto de vista universalmente aceptado en estas materias. En particular, algunos de los supuestos de la Declaración de París están siendo cada vez más cuestionados a medida que avanza la implementación de los procesos. Segundo, estos puntos de vista son, principalmente, axiomas prácticos que forman parte de la visión del mundo actual de agencias concretas; están basados en la experiencia, pero no solidamente enraizados en un cuerpo de evidencia sistemática. Tercero y más importante, la "teoría del programa" o conjunto de hipótesis que dan a la Declaración su lógica no ha sido plenamente articulada.

Se puede argumentar que estos rasgos del consenso de París hacen que los compromisos sean poco adecuados para la evaluación. Sin embargo –y por el contrario– es bastante normal que al comienzo de un proceso de evaluación haya un grado de incertidumbre o de desacuerdo acerca de los detalles de cómo la política o objetivos del programa deberán ser (o se intenta que sean) alcanzados. Uno de los resultados que se esperan del trabajo de evaluación es una mayor claridad y un posible consenso acerca de estos asuntos. El reto que representa la evaluación de los compromisos de París es, a este respecto, bastante normal.

Razones para la Evaluación

La evaluación está concebida como complemento del seguimiento de la aplicación de la Declaración de París, incluyendo el Plan de Seguimiento a Medio Plazo, que está llevando a cabo la Joint Venture sobre Seguimiento, profundizando en

la interpretación de las lecciones extraídas de las encuestas sobre la Declaración de París.¹ Las encuestas están dirigidas a ver si los socios están cumpliendo en la actualidad sus compromisos utilizando 12 indicadores y cómo está progresando su aplicación –y solamente hasta cierto límite a suscitar cuestiones más fundamentales sobre por qué están ocurriendo los cambios, o por qué no están ocurriendo. Las encuestas no están diseñadas con la intención de medir si el proceso actual conduce a aumentar la eficacia, o la existencia de efectos no buscados de los procesos de cambio puestos en marcha.

La evaluación se centrará, por lo tanto, en los efectos causales que no son captados por los parámetros de las encuestas de la Declaración de París, con especial énfasis en los resultados previstos y los beneficios de la agenda de eficacia de la ayuda. Además, el proceso de evaluación hace posible plantearse cuestiones más fundamentales sobre la teoría del cambio implícita en la Declaración de París y conceder más atención a los efectos no buscados del proceso de aplicación.

El valor añadido de la evaluación puede resumirse de la manera siguiente:

- Una evaluación puede valorar las interconexiones entre la eficacia de la ayuda y los resultados en términos de desarrollo desde una perspectiva a largo plazo.
- Una evaluación puede valorar la aplicación de la Declaración de París más allá de la consecución de los 12 objetivos. Es más, mientras que las encuestas identifican qué progreso se ha conseguido, la evaluación puede responder a cuestiones sobre cómo ha ocurrido y *por qué o por qué no*.
- Una evaluación puede utilizar una valoración de la Declaración de París como una herramienta para la eficacia de la ayuda.
- Una evaluación puede dar oportunidad a un análisis profundo de la conducta tanto del socio, como del donante, y de las interrelaciones entre ellos.
- Una evaluación puede buscar una selección de temas para profundizar en la investigación.
- La evaluación es una herramienta para el aprendizaje de lecciones prácticas.
- La evaluación puede proporcionar una perspectiva entre países y también entre donantes.

Grupos interesados en la evaluación

Como las conclusiones de esta evaluación pueden ser de interés para muchos colectivos, su diseño e implementación debe incorporar sus necesidades y quizás sus intereses diver-

¹ El primer informe en el que se resumen los resultados iniciales de la Encuesta está programado para Marzo/Abril 2007.

gentes. En un primer nivel estos grupos incluyen los firmantes de la Declaración de París: los gobiernos de países socios y las autoridades, los altos cargos de las agencias de desarrollo. A un segundo nivel, los encargados de la aplicación de la Declaración de París: gobierno, donantes, sociedad civil y los actores relevantes del sector privado en los países socios, así como los gestores y profesionales de las agencias de desarrollo de los donantes.

Los resultados de la evaluación necesitan, sin embargo, ser comunicados de diferentes formas a los diferentes colectivos. Se desarrollará una estrategia de difusión en el momento oportuno.

Gestión global de la evaluación

La orientación estratégica global para la evaluación será fijada por un Grupo de Referencia internacional con un amplio número de miembros, co-presidida por un país socio y un país donante representativo, que se reunirá tres o cuatro veces durante 2007 y 2008. El Grupo de Referencia designará un pequeño Grupo de Gestión encargado del día a día de la evaluación. El Grupo de Referencia y el Grupo de Gestión estarán apoyados por una pequeña secretaría que tendrá su sede y será financiada por Dinamarca (ver Sección 3 para detalles sobre la estructura de gestión).

2. Propósito y Ámbito

Propósito de la evaluación

El propósito general de la evaluación es proporcionar información sobre los impactos finales y efectos del aumento de la eficacia de la ayuda.² Sin embargo, con el fin de sentar unas bases adecuadas para la evaluación se ha decidido llevarla a cabo en dos fases:

- **La Fase una** será realizada con el propósito de reforzar la eficacia de la ayuda mediante la evaluación de lo que constituyen buenas prácticas de conducta de socios y donantes en relación con la implementación de la Declaración de París.
- **La Fase dos** se realizará con el propósito de valorar los vínculos entre la eficacia de la ayuda y los resultados en términos de desarrollo.

Ámbito y Enfoque³

En lo que afecta al ámbito de la evaluación, buscaremos dirigirnos a todos los niveles destacados en el marco indicativo de evaluación de la Declaración de París presentado en la Figura 2⁴:

2 No existe acuerdo en la definición de eficacia de la ayuda, sino un consenso ampliamente apoyado acerca de los diferentes cambios de comportamiento y practica que deben ser tomados conjuntamente para conseguir la eficacia de la ayuda.

3 Esta sección es una adaptación resumida de la exhaustiva discusión contenida en el "Options Paper" preparado en 2006 para la Red de CAD-OCDE sobre Evaluación de Desarrollo y puede descargarse de www.oecd.org/dac/evaluationnetwork

4 La figura está tomada del "Options Paper"

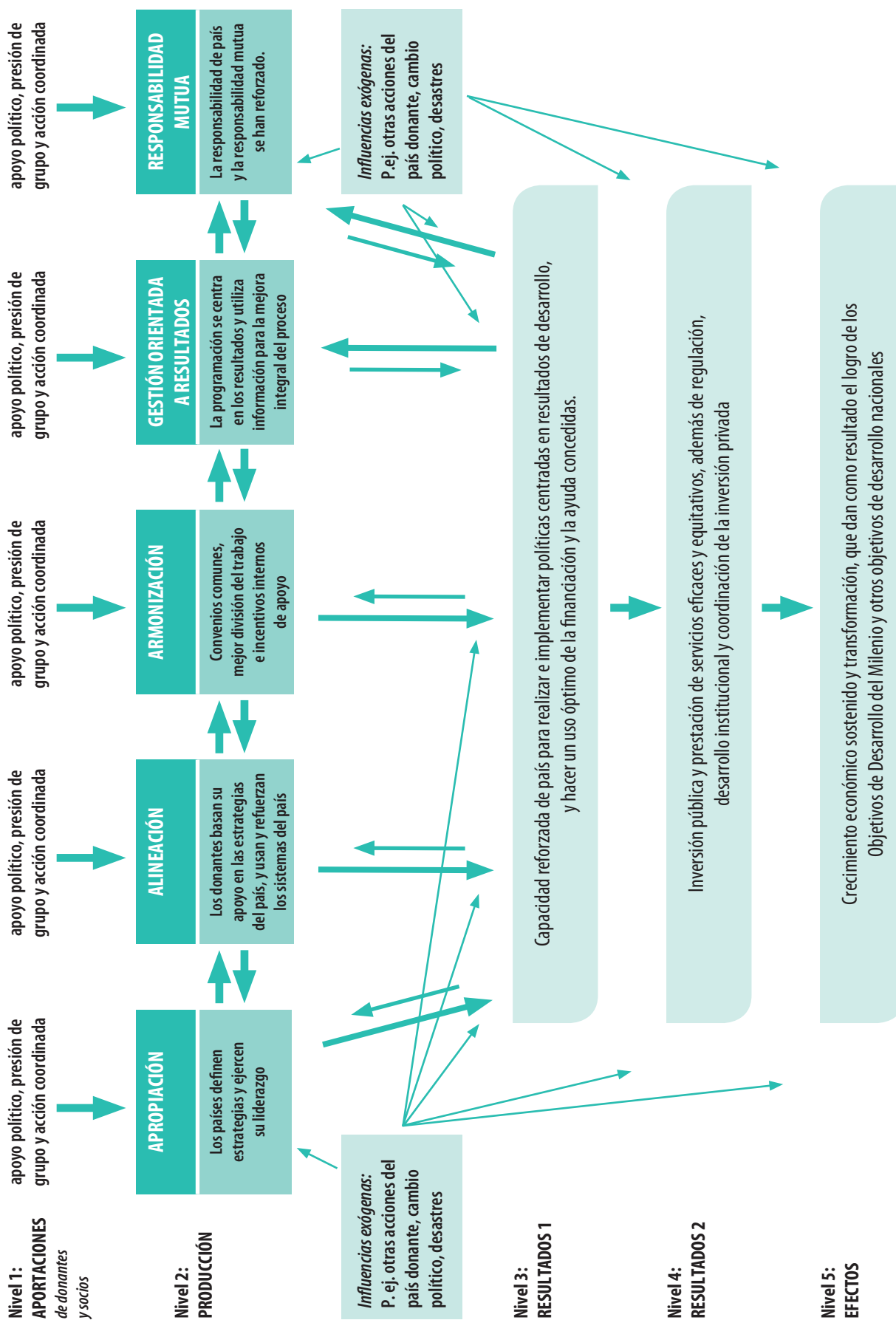
- Los *inputs* necesarios se identifican, usando el lenguaje de la Declaración de París, como "Apoyo político, presión de iguales y acción coordinada". Se da por hecho que es una expresión sintética que indica la importancia de una gama de tipos de inputs necesarios, tanto del lado de los donantes como de los países socios.
- Los *outputs* son las actuaciones y cambios de conducta a los que se han comprometido los firmantes de la Declaración de París.
- Con relación a los *resultados* se han identificado dos niveles diferentes: Resultados 1, que expresan cómo la realización de los acuerdos de París se espera que hagan que la ayuda sea más eficaz. Resultados 2, que expresan como convertir estos resultados en una mayor eficacia en términos de desarrollo.
- Los *Impactos* están definidos de manera convencional y se refieren al nivel de resultados en términos de desarrollo.

El **ámbito de la fase uno de la evaluación** será sobre los inputs y (en la medida de lo posible) los outputs. Es decir, esta fase comenzará estableciendo, con la ayuda de la encuesta de seguimiento, en qué medida el apoyo político, la presión de los iguales y la actuación coordinada (de los socios y donantes, según corresponda) están funcionando para conseguir los cambios de conducta a los que se han comprometido los firmantes de los compromisos. "Cómo, por qué y por qué no" serían las cuestiones que deberían plantearse a estos niveles. Además, la naturaleza de las interacciones entre los cambios de conducta especificados en la Declaración de París bajo los encabezamientos de Apropriación, Armonización, Alineamiento, Gestión de Resultados o Mutua Rendición de Cuentas también será investigada en la evaluación.

El **ámbito de la fase dos de la evaluación** será sobre el nivel de resultados e impacto, y se valorará la teoría articulada por el modelo:

- Que la apropiación por parte del país y otros outputs prometidos por la Declaración de París, si se implementaran juntos, reforzarían la capacidad del país para aplicar políticas centradas en resultados en términos de desarrollo y en hacer buen uso de la ayuda;
- Que la capacidad del país potenciada de esta manera aumentaría la calidad de la inversión pública y el suministro de servicios, incluyendo la regulación y el desarrollo institucional para la inversión privada, y
- Que esto conduciría a un mejor desarrollo de resultados, tales como crecimiento y transformación, y realización de los Objetivos del Milenio.

Gráfico 2: Un esquema indicativo para un posible marco de evaluación de los compromisos de París



En cuanto al énfasis, la fase una se centrará en las lecciones aprendidas sobre implementación y contribuirá a los debates en curso sobre las políticas de eficacia de la ayuda y al 3º Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Ghana en el 2008. La fase dos se centrará en una investigación de *síntesis*, cuyos resultados serán presentados durante el 4º Foro de Alto Nivel en 2010.

Principales Cuestiones de Evaluación

En su conjunto, la evaluación valorará la pertinencia y eficacia⁵ de la Declaración de París y su contribución a la eficacia de la ayuda. No hay consenso en la definición de la eficacia de la ayuda, pero existe un amplio consenso acerca de los diferentes cambios en el comportamiento y la práctica que se toman conjuntamente para conseguir la eficacia de la ayuda. La Primera Fase de la Evaluación buscará evaluar si estos cambios están ocurriendo, mientras que la segunda fase evaluará si, habiendo ocurrido estos cambios, han llevado a la mejora de la eficacia en términos de desarrollo.

Las cuestiones de evaluación (fase una de la evaluación) pueden y deben ser especificadas de acuerdo con los diferentes niveles del proyecto indicativo del marco de la evaluación presentado con anterioridad.

El primer nivel de la figura se refiere a los inputs suministrados por los donantes y los socios. Las cuestiones de evaluación a este nivel se centrarán en lo que está ocurriendo o no, como y porqué.

El segundo nivel de la figura se refiere a los outputs esperados (por ejemplo, apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y mutua rendición de cuentas). Las cuestiones de evaluación a este nivel se dirigirán a la relación entre las cuestiones “qué, cómo y por qué”.

El tercer nivel atañe a los resultados y las cuestiones de evaluación preguntarán si las cosas están cambiando en una dirección consistente con la lógica del programa y el grado en el que esta lógica es complementaria o conflictiva a lo largo del tiempo (a causa de diferencias de interpretación, inconsistencia inherente o influencias exógenas).

Además, las cuestiones de evaluación necesitan centrarse en tendencias observadas concretas o sucesos relacionados con la aplicación de la Declaración de París. Esto puede relacionarse con un resultado de una encuesta o informe sobre uno o más de los 12 indicadores del seguimiento inicial. Las cuestiones de evaluación pueden también, sin embargo centrarse en un nivel de cambio observado especificado por uno de los 56 compromisos de la Declaración de París no cubiertos por los 12 indicadores de seguimiento. (Por ejemplo “El fortalecimiento del papel del parlamento en el desarrollo de las estrategias nacionales y/o presupuestos”, Declaración de París párrafo. 48).

⁵ Ver de Glosario del CAD de los Términos Claves de Evaluación y de la Gestión basada en resultados, OECD/DAC, 2002

En los TdR genéricos para evaluaciones a nivel de país y de donante, anexos a este documento, están formuladas preguntas de evaluación más específicas.

Limitaciones de la evaluación

Puede también argumentarse que la Declaración de París es demasiado reciente para ser evaluada. Sin embargo, las cinco áreas de armonización, alineamiento, apropiación, mutua rendición de cuentas y gestión por resultados, no son nuevas y hay estudios previos y evaluaciones (por ejemplo, del Marco de Desarrollo Global) que pueden proporcionar, en parte, puntos de partida.

Han sido adoptados estudios de caso auto elegidos en países y en la sede de los donantes para elaborar un enfoque que permita un análisis detallado de experiencias concretas. No se pretende que los países y organizaciones de donantes auto seleccionados sean formalmente representativos. Por lo tanto, aunque busque desarrollar entendimientos, comprensión, y conclusiones relevantes para muy diferentes países, agencias y entornos, esta evaluación no debe ser considerada como un estudio global que abarca todo el mundo. Parece cierto que, independientemente del contexto y de las limitaciones de las conclusiones, lo aprendido del estudio de estos países puede aplicarse en actividades equivalentes en otros lugares.

3. Estructura/Arquitectura de la Evaluación

La estructura o arquitectura de la evaluación debe mucho al “Options Paper” preparado en 2006 para revisar la factibilidad de llevar adelante un proceso de evaluación sobre la aplicación de la Declaración de París y resumido en DCD/DAC/EFF (2006)¹³.

Las reuniones de la Red de Evaluación de Desarrollo de Marzo y Noviembre de 2006 y las del Grupo de Trabajo de Eficacia de la Ayuda de Julio y Octubre de 2006 apoyan el enfoque general propuesto que sugiere que la evaluación debería manejarse como: a) una sucesión de evaluaciones en países diseñadas dentro de un marco común de evaluación para asegurar que las conclusiones sean comparables entre países a la vez que permita flexibilidad para los intereses específicos del país; y b) un número de evaluaciones de donantes (realizadas en un principio por trabajo de gabinete complementado con entrevistas) que verán como la Declaración de París se está expresando a través de las políticas y directrices de una muestra de organizaciones de donantes.

Estas dos líneas de evaluación deberán complementarse con programas de trabajo analítico a corto (2007-2008) y medio plazo (2008-2010) que reunirán y analizarán las conclusiones de los estudios de evaluación individuales así como otros estudios relevantes. Se hace hincapié en que, en la medida de lo posible, la evaluación deberá realizarse a partir de y complementar el ejercicio de seguimiento conjunto.

La arquitectura de la **segunda fase** de la evaluación (2008-2010) estará basada en las conclusiones de la síntesis del informe de la Primera Fase de la Evaluación. El diseño actual de la segunda fase tendrá lugar a comienzos de 2008 y un esquema presentado al Foro de Alto Nivel junto con los resultados de la primera fase.

Estructura de Gestión

A fin de dar una orientación estratégica a la evaluación, se ha creado un Grupo de Referencia internacional compuesta por los miembros de la Red de Evaluación de Desarrollo del CAD, representantes de los países socios principalmente los miembros del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda, y representantes de la sociedad civil. El Grupo de Referencia estará presidido conjuntamente por un socio y un representante de un país donante (Vietnam y Dinamarca) y se convocará tres o cuatro veces durante el 2007 y 2008.

El Grupo de Referencia ha nombrado un pequeño Grupo de Gestión compuesto por Dinamarca, Holanda, Sudáfrica, Vietnam y PNUD, encargado de la gestión diaria de la evaluación. Esta tarea incluye desarrollar el borrador actual de los Términos de Referencia del marco de la evaluación, coordinar y gestionar el proceso de evaluación conjunta, guiar los estudios que la componen, desarrollar el programa de trabajo analítico y de dirección del trabajo del equipo implicado en la síntesis de las conclusiones y recomendaciones. El Grupo de Gestión estará presidido por uno de los co-presidentes del Grupo de Referencia. El Grupo de Referencia y el Grupo de Gestión estará apoyado por una pequeña secretaría con sede y financiada por Dinamarca.

Las funciones y responsabilidades de los Grupos de Referencia y Gestión están detalladas en el Anexo 1.

Realización de la Evaluación

Como se mencionaba con anterioridad, la arquitectura de la Primera Fase de la Evaluación (2007-2008) comprenderá: cuatro evaluaciones en los países; evaluaciones en la sede de los donantes; estudios temáticos; y una síntesis de los tres. Además, una segunda fase proponiendo y valorando resultados (ayuda y eficacia de la ayuda) será diseñada y preparada.

Evaluaciones país

La muestra de las evaluaciones país se realizará por autoselección de los países socios que deseen llevar a cabo este estudio. Sin embargo, el mismo propósito, foco, objetivos y dimensiones de la evaluación serán cubiertos en todos los casos país de acuerdo con los Términos de Referencia genéricos de las evaluaciones país (Anexo 2). No obstante, está permitido contextualizar en cuanto a la profundidad requerida en las distintas dimensiones que van a ser investigadas en los países respectivos.

Cada evaluación deberá estar gestionada por el país, dirigida por el Coordinador Nacional de la Evaluación, nombrado por el gobierno y apoyado por *un grupo asesor* compuesto por los

actores nacionales relevantes, incluidos sociedad civil y socios en el desarrollo. Idealmente, el grupo asesor deberá dotar de cierta capacidad de permanencia en el futuro a las cuestiones de evaluación.

Los principios clave de independencia y objetividad necesitarán aplicarse y ser garantizados localmente. Los respectivos gobiernos y donantes deberán financiar la evaluación usando los mecanismos de financiación locales o los fondos de evaluación centrales. Cada país socio deberá asociarse con unos cuantos donantes para asegurar la financiación y el apoyo técnico.

Las conclusiones de la evaluación serán discutidas en el país por los países respectivos y sus socios en el desarrollo antes de ser comunicadas al Equipo de Síntesis a través del Grupo de Gestión de la Evaluación.

Las funciones y responsabilidad de los Coordinadores Nacionales de la Evaluación están detalladas en el Anexo 2A.

Evaluación de los socios en el desarrollo

Al igual que en las evaluaciones país, deberá haber un proceso de auto selección de los donantes que quieran llevar a cabo una evaluación en la sede del donante. Sin embargo, en este caso, no se considera apropiado contextualizar los elementos del TdR. Aunque pueden añadirse cuestiones y puntos de atención a los términos de referencia genéricos (ver Anexo 3).

Cada evaluación deberá ser dirigida por el socio en el desarrollo (preferentemente por su departamento independiente de evaluación) o por otro cuerpo independiente y estar apoyado por el grupo asesor, que deberá incluir, preferentemente, representantes de los países socios interesados.

La función y responsabilidades de los Coordinadores de la Evaluación se detallarán en el Anexo 3A.

Estudios Temáticos

Los Grupos de Gestión y de Referencia pueden iniciar estudios temáticos especiales para complementar las evaluaciones país y de donante. Los estudios temáticos deberán estar **principalmente basados en la documentación existente (evaluaciones, informes de investigación y otro tipo de estudios)** y se centrarán en temas como:

Vínculos entre la eficacia de la ayuda y la eficacia de desarrollo:

La eficacia en términos de desarrollo no solo depende de la eficacia de la ayuda –y la mejora de la eficacia de la ayuda puede no ser el factor más importante que asegure la eficacia en términos de desarrollo. Debería iniciarse un estudio temático que estudiara los posibles vínculos entre los dos y también, posiblemente, con los otros factores que determinan la eficacia en términos de desarrollo. Este estudio debería estar coordinado con la Evaluación Conjunta de la AOD Total planeada.

Cooperación Técnica: ¿Como están contribuyendo los principios de la Declaración de París para la coordinación de la cooperación técnica al desarrollo de instituciones más eficaces? Este estudio deberá partir de estudios previos y estar coordinado con los estudios JICA/DfID sobre "Cooperación Técnica eficaz para el Desarrollo Institucional".

Desligamiento de la Ayuda: La Declaración de París compromete a los donantes a continuar haciendo progresos en el desligamiento de la ayuda. ¿En que medida los socios en el desarrollo tienen desligada su ayuda en la actualidad y cuales son los factores clave que promocionan o impiden progresar hacia un desligamiento total de la ayuda al desarrollo? El estudio debería identificar ejemplos de los beneficios de la ayuda totalmente desligada.

Estados Frágiles: ¿Cuales son las necesidades y retos específicos que atañen a la aplicación de la Declaración de París en los estados frágiles?

Sociedad Civil: ¿En que medida la Declaración de París es relevante y aplicable a la cooperación al desarrollo organizada por las ONG y por la sociedad civil? ¿En que medida tendrán y deberán estar implicados los agentes de la sociedad civil en la aplicación de la Declaración de París? Este estudio deberá realizarse únicamente si se considera necesario complementar el trabajo iniciado por WP-EFF en cooperación con el Grupo Asesor del CSO.

Temas transversales: Se podrán encargar estudios separados sobre las necesidades y retos específicos relativos a derechos humanos, género, medioambiente y SIDA. ¿Qué impacto ha tenido la aplicación de la Declaración de París en estas materias?

Algunos Estudios Temáticos serán encargados y gestionados por el Grupo de Gestión de la Evaluación, mientras que otros se llevarán a cabo por miembros interesados (donantes y/o países socios) del Grupo de Referencia coordinado y apoyado por el Grupo de Gestión.

Síntesis

El propósito de la Primera Fase de la Evaluación es valorar la eficacia de la ayuda mediante la evaluación de lo que constituye buenas prácticas para los socios y donantes. El Informe de Síntesis se basará en las conclusiones de (i) las evaluaciones país; (ii) las evaluaciones en la sede de los donantes, (iii) otras evaluaciones terminadas y en curso o evaluaciones conjuntas de donantes que se centren en los aspectos de la agenda de la Declaración de París (apropiación, asociación, apoyo presupuestario, evaluación de sectores, etc.) e informes tipo GSI⁶; y (iv) estudios temáticos. El uso de múltiples fuentes facilitaría a la larga la generalización de los resultados de las conclusiones del estudio de caso país y las evaluaciones de donantes.

⁶ El Grupo de Seguimiento Independiente de Tanzania, ver: <http://www.tzdpj.or.tz/index.php?id=20>

Los TdR para el trabajo de síntesis serán elaborados en Mayo de 2007.

Los estudios temáticos y la elaboración del Informe de Síntesis se contratarán a equipos/grupos de evaluación independientes.

El Grupo de Gestión de la Evaluación gestionará el trabajo del informe de síntesis. Se necesitarán dar pasos que aseguren que el plan de trabajo de la evaluación esté integrado con el Plan de seguimiento de medio y largo plazo de la Joint Venture de Seguimiento (está por decidir aún el contenido de dicho Plan).

Productos Específicos de la Evaluación

Los productos específicos de la evaluación son los siguientes:

- Informes de evaluación país
- Informes de evaluación en sede de los donantes
- Estudios temáticos
- Informe de síntesis de 2008
- Informes resumen, expedientes, etc.

El proceso de evaluación deberá ser visto como una actividad continua, con resultados que aparecen en diferentes momentos antes y después de 2008. Sin embargo, un momento clave es el final de 2007, cuando se necesitan conclusiones sustantivas de la Primera Fase de la Evaluación para dar contenido al Foro de Alto Nivel de 2008. Está previsto que el taller tenga lugar a finales de 2007 para discutir las conclusiones preliminares de las evaluaciones país y de donantes y los estudios temáticos.

Esto será factible dentro de la propuesta sugerida, con el trabajo de síntesis alimentando por evaluaciones en los países y en sede de los donantes así como de una variedad de estudios y fuentes.

Calendario para la evaluación de la aplicación de la Declaración de París

2007		2008	
Ene – Mar	Acuerdo del Marco de la Evaluación	Ene – Abr	Síntesis de las evaluaciones que la componen (y otro material)
Mar – Abr	Desarrollo de los TdR específicos para las evaluaciones país y de donantes.	Abril	Reunión del Grupo de Referencia/ taller sobre el informe de síntesis
Mar – May	Desarrollo del programa de estudios temáticos y trabajo analítico	Septiembre	3º Foro de Alto Nivel
May – Oct	Lecciones aprendidas de las evaluaciones país y de donantes; estudios temáticos	Ago – Sep	Desarrollo del seguimiento del programa de estudio 2008 – 2010
Nov	Seminario internacional sobre conclusiones surgidas	Nov – 2010	Seguimiento de los estudios de recapitulación – a decidir

Estructura de gestión para la Evaluación de la Declaración de París

Grupo de Referencia

La orientación estratégica global de la evaluación la proporcionará un Grupo de Referencia internacional que estará constituido por un amplio número de miembros (ver lista más abajo) y será co-presidido por un representante de un país socio (Ms. Pham Thi Than An, Vietnam) y un representante de un país donante (Mr. Niels Dabelstein, Dinamarca). Dicho Grupo se reunirá tres o cuatro veces a lo largo de 2007 y 2008. A su vez ha designado a un pequeño Grupo de Gestión encargado del día a día de la evaluación. El Grupo de Referencia y el Grupo de Gestión serán apoyados por una secretaría con sede en Dinamarca y financiados por dicho país.

Finalidad:

Asegurar que el proceso de evaluación recibe el apoyo de las diferentes actores implicados (países socios, socios en el desarrollo y sociedad civil). Dar orientaciones estratégicas para la evaluación. Asegurar que se proporcionan los recursos suficientes para la evaluación.

Tareas/Responsabilidades:

- Designar a los miembros del Grupo de Gestión
- Aprobar el marco general para la evaluación
- Aprobar el mandato del Grupo de Gestión
- Apoyar la elección de los estudios temáticos y horizontales
- Participar en los grupos de dirección de los estudios temáticos
- Hacer comentarios a los modelos de Términos de Referencia (TdR) de las evaluaciones de Alta Calidad de los países socios y los socios en el desarrollo
- Hacer comentarios a los Términos de Referencia de las evaluaciones de estudios temáticos y horizontales
- Hacer comentarios a los Términos de Referencia de los estudios de síntesis

- Hacer comentarios al borrador de síntesis del informe de evaluación
- Aprobar la estrategia de difusión
- Participar en la difusión de los resultados de la evaluación
- Facilitar la provisión de fondos para la evaluación

Reuniones

Las reuniones del Grupo de Referencia tendrán lugar en puntos estratégicos en ese momento. En la medida de lo posible, las reuniones deberán ser organizadas en fechas inmediatas a otros eventos en los que varios miembros participen (reuniones de la Red sobre Evaluación del Desarrollo del CAD - EvalNet, Grupo de Trabajo de Eficacia de la Ayuda - WP-EFF, Subgrupo de Trabajo de Seguimiento - JV-M, etc.)

La 1ª Reunión del Grupo de Referencia tuvo lugar el 5-6 de marzo de 2007 en París.

La 2ª Reunión coincidirá con el Taller de noviembre de 2007 en el que se discutirán las conclusiones iniciales y las cuestiones surgidas de los estudios de los países socios y los socios en desarrollo (la participación en el taller no está limitada al Grupo de Referencia).

La 3ª Reunión de Marzo de 2008 discutirá el borrador de síntesis del informe de evaluación.

La 4ª Reunión, tras el Foro de Alto Nivel de Accra de 2008, hará balance y dará orientaciones para el trabajo futuro.

En el periodo entre reuniones el Grupo de Gestión puede pedir el visto bueno y los comentarios del Grupo de Referencia vía correo electrónico.

Miembros

El Grupo de Referencia consta de los siguientes miembros:

- Representantes de países socios del Grupo de Trabajo de Eficacia de la Ayuda mas los representantes de cualquier

otro país que este llevando a cabo una evaluación en el país.

- Miembros de la Red sobre Evaluación del Desarrollo de OCDE/CAD representantes de países o agencias de socios en el desarrollo, incluyendo la Oficina de Evaluación del PNUD en nombre del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG) y el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (IEG) en nombre de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI).
- Realidad de la Ayuda e Ibon en nombre de las organizaciones de la sociedad civil en los países socios.
- EURODAD y Bond en nombre de las organizaciones de la sociedad civil en los países donantes.
- AFREA, la asociación de profesionales de evaluación de África.

Grupo de Gestión

Un pequeño Grupo de Gestión es responsable de la coordinación y gestión diaria de todo el proceso de evaluación bajo las orientaciones del Grupo de Referencia. El Grupo de Gestión estará apoyado por una secretaria con sede en Dinamarca y financiada por dicho país.

Finalidad

Coordinar el conjunto del proceso de evaluación; gestionar sus fases de acuerdo con lo especificado a continuación y asegurar su avance de acuerdo con la agenda y dentro del presupuesto.

Tareas/Responsabilidades:

- Consultar al Grupo de Referencia sobre cuestiones que estén bajo su mandato
- Mantener informado sobre el progreso al Grupo de Referencia y a otros actores implicados
- Desarrollar el borrador del marco de evaluación
- Desarrollar el modelo de Términos de Referencia para las evaluaciones en los países y en la sede de los donantes
- Desarrollar un plan de estudios temáticos y horizontales
- Desarrollar en los TdR, la estructura y la metodología para la Fase 2 de la evaluación de síntesis
- Desarrollar criterios para la selección de consultores que vayan a realizar los diversos componentes de las evaluaciones (país, socios en desarrollo, estudios temáticos/transversales y estudio de síntesis)
- Asesorar y prestar apoyo a los países socios y a los donantes y agencias de desarrollo en la implementación de las evaluaciones de los países socios y los socios en el desarrollo incluyendo TdR, garantía de calidad y control de calidad. Estas tareas pueden ser realizadas directamente por los miembros del Grupo de Gestión o mediante consultores si fuera necesario
- Asistir y prestar asesoramiento a los países socios y a los donantes y agencias en la selección de consultores para las evaluaciones individuales (por ejemplo, mediante la provisión de una lista consolidada de evaluadores potenciales)
- Encargar estudios temáticos y horizontales, el informe de síntesis, y otras consultorías que sean necesarias (por

ejemplo, seleccionar y nombrar consultores y personas para realizar los exámenes de iguales)

- Asegurar que los mecanismos para resolver disputas están en su lugar
- Desarrollar e implementar la estrategia de comunicación y difusión
- Supervisar el presupuesto, los gastos y la contabilidad del Fondo Fiduciario reservado por Danida

Miembros

Máximo 6 miembros

Hasta tres representantes de países socios (De momento Vietnam y Sudáfrica representan a los países socios. Esto necesita confirmación del Grupo de Países Socios del WP-EFF)

PNUD (Oficina de Evaluación)

Dinamarca (Departamento de Evaluación, Danida y Secretaría para la Evaluación de la Declaración de París)

Holanda (Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones, Ministerio de Asuntos Exteriores)

El Grupo de Gestión podrá ser apoyado por los Grupos de Asesores establecidos para los estudios temáticos y estudios comparativos.

Reuniones

El Grupo de Gestión se reunirá cuando sea necesario, en fechas inmediatas a otras reuniones o por teleconferencia o videoconferencia. El Grupo de Gestión podrá pedir que asistan personas para informar sobre algún tema.

Financiación de la Evaluación

El coste de desarrollar el marco de la evaluación, el programa a medio plazo de los estudios temáticos y trabajos analíticos, los informes de síntesis así como las reuniones, talleres, informes, difusión, etc., serán financiados por un Fondo Fiduciario gestionado por Dinamarca. El coste estimado es 1.460.500 euros. El Fondo Fiduciario y el Secretariado están totalmente financiados por contribuciones voluntarias.

Cada evaluación a en el país socio no debería costar más de USD 185.000. El coste de estas evaluaciones deberá correr a cargo de los socios en el desarrollo y en los países socios involucrados preferiblemente con un fondo de recursos del país. También pueden ser financiados por contribuciones de los Departamentos de Evaluación de los socios en el desarrollo. Varios socios en el desarrollo están interesados en hacerlo así.

Cada evaluación en sede de un donante está estimada en un máximo de USD 130.000. No se incluye el coste de un posible trabajo de campo en los países socios⁷. Las evaluaciones en sede de donantes deberán ser financiadas por el socio afectado.

⁷ Las evaluaciones en la sede del país donante están dirigidas a investigar la implementación de la Declaración de París en el terreno. En caso de que los socios en el desarrollo no tengan una relación estructural de ayuda en un número suficiente de países en los que se estén realizando evaluaciones en el país socio, los socios en el desarrollo deberían considerar dirigir una investigación de terreno como parte de su evaluación en la sede de donante.

Primera Fase de la Evaluación de la Puesta en práctica de la Declaración de París

Términos de Referencia Generales para las evaluaciones a nivel país

1. Antecedentes y fundamentos

Al tiempo que hace especial hincapié en el seguimiento, la Declaración de París subraya también la importancia de un proceso de evaluación independiente a escala internacional. En la Declaración se afirma que este proceso de evaluación debe proporcionar una comprensión más exhaustiva sobre cómo una mayor eficacia de la ayuda favorece la consecución de los objetivos de desarrollo y se señala que dicho proceso debe aplicarse sin que se impongan otras cargas innecesarias a los socios.

En respuesta a este compromiso, la Red de Evaluación del Desarrollo del CAD estudió posibles maneras de abordar una evaluación. Se propuso una evaluación en dos fases. La primera fase se centrará en los niveles de insumos y productos a través de una serie de evaluaciones de países socios, de los socios para el desarrollo¹ a nivel de sede y de evaluaciones temáticas. La segunda fase de la evaluación (hasta 2010) se centrará en los niveles de resultados y de impacto. La evaluación servirá de complemento al seguimiento de la puesta en práctica de la Declaración de París, que se lleva a cabo mediante la Actividad Conjunta sobre el Seguimiento de la Declaración de París.

La evaluación propuesta ha recibido un fuerte apoyo por parte del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (GT-EA) y de la Red de Evaluación del CAD. Con objeto de encargar y supervisar la evaluación se ha creado un Grupo Internacional de Referencia compuesto por miembros del GT-EA de los países socios, miembros de la Red de Evaluación del CAD y representantes de la sociedad civil.

La primera fase abarcará desde marzo de 2007 hasta julio de 2008 y su objetivo será proporcionar información sobre los CÓMOS y los PORQUÉS del proceso de puesta en práctica de la Declaración de París con el fin de extraer lecciones prácticas y contribuir a una valoración de los avances realizados al respecto por el tercer Foro de Alto Nivel (High-Level Forum, HLF) sobre la eficacia de la ayuda, que se celebrará en Ghana. La segunda fase de la evaluación abarcará desde el HLF de

¹ Por Socios para el Desarrollo se entenderán los donantes, las agencias multilaterales, los IFI y otras organizaciones que se encargan de la asistencia al desarrollo.

Ghana en 2008 hasta el cuarto FAN, que se celebrará en 2010. En esta segunda fase se intentará determinar si se están alcanzando los efectos deseados a largo plazo de la Declaración de París.

2. Finalidad y Objetivos

Si bien la finalidad general de la evaluación es proporcionar información sobre los impactos y efectos finales de la aplicación de los principios contenidos en la Declaración de París, la Primera Fase de la Evaluación se centrará únicamente en los insumos, el proceso de puesta en práctica y (en la medida de lo posible) en el nivel de los productos: ¿Están haciendo los socios para el desarrollo y los gobiernos de los países socios lo que se comprometieron a hacer? En caso de no ser así, ¿por qué? ¿Qué está cambiando a nivel de los países?

La **finalidad específica** de la evaluación es valorar cuáles son las mejores prácticas en la actuación de los socios y los socios para el desarrollo en cuanto a la aplicación de la Declaración de París. Partiendo de la premisa de que la aplicación de los principios de la Declaración de París conducirá a una mayor eficacia de la ayuda, se hará hincapié en aprender mediante la formulación de dos preguntas interrelacionadas: ¿estamos haciendo lo correcto? Y, a nivel de productos, ¿estamos haciéndolo bien?

Los **objetivos** de la evaluación son:

- Profundizar en la comprensión de las lecciones que se derivan la Encuesta de base sobre la Declaración de París, realizada en 2006.
- Facilitar el aprendizaje global sobre la eficacia de la ayuda y una puesta en práctica más eficaz de la Declaración de París por parte de los países evaluados.
- Hacer recomendaciones específicas a los países evaluados y a la comunidad internacional de la ayuda para mejorar la eficacia de la misma.
- Sentar las bases para la segunda fase de la evaluación.

3. Alcance y objetivo de la primera fase de la evaluación

Desde la adopción de la Declaración de París (DP) en marzo de 2005, al menos 60 países han tomado medidas para su puesta en práctica. De ellos, 34 países han realizado la Encuesta de 2006 sobre el Seguimiento de la DP. A partir del Informe sobre la Encuesta, en el que se resumían las conclusiones relativas a la línea de base², así como a partir de la experiencia de cada país en relación con la puesta en práctica, registradas en una serie de estudios diferentes, puede concluirse que se distinguen tres dimensiones en la agenda de la eficacia de la ayuda:

- La utilidad de la propia DP como herramienta para la eficacia de la ayuda³;
- El cambio de comportamiento de los socios para desarrollo por lo que respecta a la alineamiento de sus políticas, sistemas y procedimientos para cumplir los compromisos de la DP; y
- El cambio de comportamiento de los socios, con la apropiación como elemento clave.

Estas tres dimensiones constituirán el **ámbito principal** de la evaluación.

La Declaración de París como herramienta para aumentar la eficacia de la ayuda

Por lo que respecta a la utilidad de la Declaración de París como herramienta para potenciar la eficacia de la ayuda, se han identificado tres cuestiones principales:

a. Claridad. En muchos países no ha quedado suficientemente claro el modo en que debe interpretarse y valorarse la aplicación de los compromisos contraídos en virtud de la Declaración de París, lo que ha llevado a una falta potencial de paridad en el proceso de seguimiento. En primer lugar, la mayor parte de los países han experimentado dificultades al transponer los diferentes indicadores de la DP al contexto del país. De hecho, según el Informe sobre la Encuesta, pocos grupos de países parecen haber podido alcanzar un consenso sobre definiciones ajustadas a escala local. Especialmente, los indicadores relativos al fortalecimiento de la capacidad (indicadores 4 y 6) y a los enfoques basados en programas (indicador 9) han dado lugar a un amplio debate y, en algunas ocasiones, a una posterior actividad normativa⁴. Pero también, los indicadores que ofrecen una dimensión relativamente inequívoca del avance, como el número 5, que se refiere al alineamiento con los sistemas y procedimientos del país han dado lugar a problemas en cuanto a las mediciones⁵. Como resultado de la percepción de falta de *claridad*, se ha aplicado

2 La publicación del informe sobre la encuesta está programada para marzo/abril de 2007.

3 No existe una definición acordada sobre la eficacia de la ayuda, sino un amplio consenso sobre los diferentes cambios en el comportamiento y la práctica que juntos conforman la eficacia de la ayuda.

4 Véase, por ejemplo, *PIU Reference Matrix of Cambodia*: <http://www.oecd.dac/dataoecd/42/58/37105997.pdf>

a menudo el mínimo denominador que permite a los socios para el desarrollo situar su desempeño más cerca de los objetivos de lo que lo hubieran estado de otro modo. Por tanto, no causan sorpresa las precauciones del Informe sobre la Encuesta contra una utilización ingenua de los datos de la línea de base y que se necesiten acciones más firmes para garantizar la normalización de las mediciones para las próximas rondas de encuestas.

b. Pertinencia. Asimismo se ha cuestionado durante la puesta en práctica la *pertinencia* de algunos de los Indicadores de la Declaración de París en relación con los principales problemas percibidos respecto a la eficacia de la ayuda dentro del país. Algunos de los indicadores parecen tener una definición demasiado restringida como para plasmar el compromiso pretendido. Por ejemplo, las dimensiones relativas a la apropiación, que son decisivas para todo el planteamiento de la eficacia de la ayuda, se miden únicamente mediante el indicador subsidiario de la existencia de planes nacionales de desarrollo, mientras que no se plasma el interés de los altos funcionarios y políticos del país en programar las actuaciones de desarrollo. Otro ejemplo es la reducción de unidades paralelas de ejecución (parallel implementation units, PIU) como única medida de creación de capacidad. Además, algunos de los compromisos incluidos en la DP no se reflejan en los 12 indicadores, como los relativos a la delegación de donante a donante y a la complementariedad de la ayuda al desarrollo, que son fundamentales para avanzar en la armonización. Como resultado de ello, ha sido difícil aplicar estos compromisos a nivel de país. Además, no se reflejan en los indicadores de la DP algunas medidas actuales de progreso nacional, consideradas fundamentales para la consecución de las metas de eficacia de la ayuda, como la armonización de los complementos salariales y las dietas y los códigos de conducta para la creación de capacidad.

c. Coherencia. En tercer lugar, se ha puesto en duda la *coherencia* de la Declaración de París, por lo que respecta a las interrelaciones entre los diferentes compromisos e indicadores. En particular, se han considerado contradictorias - al menos, a corto plazo - el alineamiento con las políticas de los socios y la alineamiento con los sistemas de gestión financiera y adquisiciones, dada la ineficiencia de los sistemas de gobierno, que ralentiza la ejecución de los programas y, por tanto, el cumplimiento de los ODM. En el sector del agua en las zonas rurales de Benin, por ejemplo, el nivel de desembolso descendió del 108% en 2004 al 55% en 2005 debido a las nuevas medidas de alineamiento, una diferencia en el desembolso que influyó directamente en el número de puntos de agua instalados⁶.

5 Por ejemplo, según el Informe sobre la Encuesta, en el caso de varios países no está claro que todos los programas incluidos por utilizar sistemas de ejecución del presupuesto del país se describen con precisión como "sujetos a los procedimientos normales de ejecución presupuestaria, a saber, los procedimientos de autorización, aprobación y pago, como se especifica en el documento de Definiciones y Guía de la encuesta".

6 Mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Benin. COWI, 2005

Comportamiento de los Socios para el Desarrollo

Por lo que respecta al **comportamiento de los socios para el desarrollo** exigido para cumplir los compromisos de la DP, se han señalado una serie de aspectos:

a. En primer lugar, se ha observado **una falta de conexión entre las políticas de los socios para el desarrollo en la sede y las prácticas en el país**, lo que ha dado lugar a que los países socios expresen cada vez con más frecuencia su preocupación por la lentitud de los cambios en las prácticas de los socios para el desarrollo. En particular, se han señalado como áreas de preocupación la cooperación técnica dirigida por los socios para el desarrollo y la ausencia de avances en la desvinculación de la ayuda. Si bien no se discute que el *compromiso* de los socios para el desarrollo es fundamental para una aplicación homogénea de la DP, la situación está menos clara por lo que respecta a dónde ha de producirse el refuerzo: en la sede o en las oficinas de campo, o bien en las dos. Para algunos socios para el desarrollo la DP tiende a estar controlada por los responsables de la elaboración de políticas a nivel de sede, mientras que el personal destinado en el país considera que las tareas de armonización interfieren en los esfuerzos para alcanzar resultados de desarrollo tangibles. En el caso de otros socios para el desarrollo (con una orientación típicamente basada en proyectos), la situación es la inversa: el personal en el país experimenta dificultades para participar en las acciones de colaboración dados los reparos de la sede en cuanto a la responsabilidad jurídica y el control financiero. De hecho, en algunos casos los reparos de las sedes de los socios para el desarrollo en cuanto a la responsabilidad jurídica han dado lugar a compromisos iniciales a nivel de campo por debajo de la DP.

b. **Comunicación y comprensión.** Si bien la desconexión entre la sede de los socios para el desarrollo y el personal sobre el terreno es una realidad, la experiencia en los países demuestra que la asunción de los compromisos de la DP es, ante todo, de índole personal, y refleja las diferencias en cuanto al compromiso/apropiación de cada uno de los miembros del personal y la desigualdad de capacidades. En efecto, en una misma oficina de un socio para el desarrollo se pueden dar diversos enfoques de la eficacia de la ayuda, como se ha detectado durante el lanzamiento de la DP: algunos miembros del personal se han adherido a las metas de la DP, mientras que otros ven los esfuerzos de colaboración como tareas en las que se pierde el tiempo y con poca incidencia en los resultados de desarrollo. Como consecuencia, tanto los socios para el desarrollo como los Coordinadores Nacionales han pedido una comunicación más eficaz y menos ambigua sobre las cuestiones relativas a la DP entre los asesores en materia de políticas de la sede y el personal de operaciones. Este problema se observa en particular en los países en que el lanzamiento de la agenda sobre la eficacia de la ayuda es reciente.

c. Se ha apuntado que los **sistemas de incentivos de los socios para el desarrollo** constituyen un parámetro esencial respecto del comportamiento eficaz de los socios para el desarrollo. La encuesta sobre la situación de base sugiere que la capacidad

de los socios para el desarrollo para cumplir los compromisos asumidos en París se ve mermada por una serie de obstáculos. Entre ellos se citan las presiones excesivas para el desembolso, la falta de flexibilidad en los horarios del personal y la elevada rotación del personal, lo que en conjunto, crea incentivos que priman los beneficios a corto plazo sobre los de largo plazo y los beneficios colectivos. Además, la necesidad de visibilidad e influencia de los socios para el desarrollo prevalece en ocasiones sobre el compromiso de aplicar enfoques armonizados, tendencia que se ha observado especialmente en áreas de intervención como la descentralización, donde los modelos de desarrollo se consideran “vehículos de exportación” de los diferentes sistemas propios de los socios para el desarrollo. De modo similar, esa misma necesidad de visibilidad limita la delegación -incluso cuando los socios para el desarrollo están dispuestos a armonizar y alinear-, como se observa en la proliferación de grupos de socios para el desarrollo y de miembros de grupos de socios para el desarrollo. Parece que las perspectivas de carrera del personal de los socios para el desarrollo mejoran con el mantenimiento de un perfil individual como tal socio mediante la participación activa en la coordinación entre los socios para el desarrollo. Estos incentivos pueden ocasionar costes de transacción permanentemente altos⁷.

Comportamiento de los países socios

El comportamiento de los socios es un factor decisivo para el éxito de la aplicación de la DP. Como ya se ha dicho, el punto de partida para la eficacia de la ayuda es que los países socios asuman el liderazgo y la responsabilidad de su propio desarrollo en respuesta a las necesidades de sus ciudadanos y a sus propias prioridades de desarrollo. Y, si se miden con el indicador subsidiario de los planes nacionales de desarrollo y del grado en que se fijan prioridades en los mismos y se vinculan a los presupuestos, gastos y resultados (indicador 1), los datos de base revelan que es preciso reforzar sustancialmente la apropiación por los países. El liderazgo de los socios en la coordinación de la ayuda es otro aspecto preocupante. Sin embargo, no existe un indicador específico para medir esta dimensión de la apropiación. No obstante, la variable se mide de manera indirecta a través de otras secciones de la encuesta: el grado en que los datos sobre la ayuda se reflejan en el presupuesto nacional o en las cuentas estatales (indicadores 3 y 5) y la aplicación de enfoques basados en los programas, para los que es un requisito indispensable un marco de políticas dirigido por los gobiernos (indicador 9). Afortunadamente, las conclusiones de la encuesta demuestran que los gobiernos socios están más inclinados que hace unos años a asumir un papel de liderazgo en la coordinación de la ayuda, como demuestra la reciente proliferación de Políticas de Ayuda.

a. Como se ha mencionado antes, estos indicadores subsidiarios relativos a la **apropiación** se consideran, cada vez más, demasiado limitados para mostrar la complejidad de la dimensión de la apropiación. Lo primero, y más importante, no se

⁷ Ole Winckler Andersen y Ole Therkildsen. *Harmonisation and Alignment: the Double-Edged Swords of Budget Support and Decentralised Aid Administration*. Danish Institute for International Studies. 2007.

aborda el hecho de que en un país socio determinado existan diferentes instancias que reclaman la apropiación, como queda reflejado en *el desigual compromiso con las políticas nacionales de desarrollo* y las políticas de ayuda. ¿Respecto de cuál de ellas debe reforzarse la apropiación? ¿De la rama ejecutiva o legislativa del gobierno? ¿Políticos o funcionarios? ¿Gobierno central o local? ¿El Ministerio de Planificación y Hacienda o los ministerios de cada sector⁸? Más aún: ¿en qué medida incluye a todos esta apropiación, especialmente por lo que respecta a la relación de los grupos clave de la sociedad civil con los derechos humanos, la igualdad de género y el medio ambiente? Es importante aclarar estas cuestiones a la hora de aplicar la DP, dado que el enfoque respecto del desarrollo nacional y las políticas de ayuda difiere mucho en función de los actores implicados del país del socio. Por ejemplo, uno de los principios básicos de la DP - a saber, el enfoque de programas - ha sido defendido durante la puesta en práctica de la DP principalmente por los ministerios centrales, como los ministerios de hacienda, mientras que, según los informes, los ministerios sectoriales ven el apoyo presupuestario (general y sectorial) como una renuncia a sus competencias. Otro ejemplo es la frecuente resistencia de los gobiernos centrales a la devolución de competencias y fondos a los gobiernos locales en el contexto de la descentralización.

b. Las **capacidades** de apropiación, en términos de adhesión y de comunicación de la ideología subyacente a los planes de desarrollo de los socios son de vital importancia. Si bien los criterios del Banco Mundial para evaluar el estado de los planes operativos de desarrollo nacional son coherentes, nada se dice en ellos sobre el contenido de las políticas de desarrollo de los países. No obstante, en la práctica ha existido un conflicto entre la búsqueda por los socios para el desarrollo de una estrategia para la reducción de la pobreza guiada por los ODM y el deseo de los países socios de una estrategia de desarrollo orientada al crecimiento, con proyectos de grandes infraestructuras como elementos clave⁹. Además, la experiencia demuestra que los ministerios sectoriales suelen aceptar financiación de los socios para el desarrollo que no está alineada con las políticas sectoriales de los países socios y, como resultado, tienen múltiples enfoques con respecto, por ejemplo, a la financiación compartida dentro de una provincia determinada en función de la filosofía en materia de desarrollo del socio en cuestión.

c. Por último, el nivel de apropiación de los resultados del desarrollo nacional ha sido objeto de un debate cuyo punto de partida son los **sistemas de incentivos de los socios a la eficacia de la ayuda**. En algunos países, los socios para el desarrollo han expresado su preocupación por el lento avance de los gobiernos socios en las reformas clave, dejando a los

socios para el desarrollo sin un marco de programas y/o sistemas para la alineamiento. Además, se ha detectado también la debilidad del liderazgo a la hora de garantizar que los donantes emergentes, como China y los fondos globales, se adhieran a los principios generalmente acordados sobre eficacia de la ayuda. En efecto, en Zambia la financiación no concesional por parte de países no signatarios de la JASZ ha sido calificada como riesgo clave para la sostenibilidad de la deuda del país¹⁰.

Resultados emergentes

Si bien es posible que la DP sea demasiado reciente para reflejar el producto, **los resultados emergentes de la eficacia de la ayuda** podrían registrarse en forma de resultados del proceso y/o de productos basándose en las iniciativas para la eficacia de la ayuda anteriores a la DP¹¹. Respecto de los resultados del proceso, el Informe sobre la Encuesta ha observado una mejor comprensión a nivel de países de los objetivos y compromisos de la DP, que se espera se refleje en una agenda factible para una serie de países. Se ha podido comprobar que los procesos de armonización "latentes" en los países se han reactivado en cierta medida, pues los actores pertenecientes al gobierno que han sido objeto de la encuesta han contado con un instrumento importante para propiciar el cambio. Los logros emergentes aún deben ser recopilados de manera coherente. No obstante, existen indicios de que en los países que han participado durante varios años en los debates sobre la eficacia de la ayuda, los esfuerzos de armonización (como la división del trabajo) han llevado a un menor solapamiento de la asistencia. Además, la gestión orientada a los resultados - vincular los recursos con los resultados - ha llevado en algunos casos, a nivel sectorial, a un diálogo más estratégico socio-donante (por ejemplo, por lo que respecta a unas previsiones realistas del cumplimiento de los ODM) en comparación con lo observado anteriormente.

4. Limitaciones de la evaluación

La selección de países para la evaluación se basa en un proceso de autoselección que no permite la creación de un marco adecuado de muestreo. No obstante, si se considera el alto número de países que ya se han presentado voluntarios para la evaluación - un total de 10 países: Bangladesh, Bolivia, Malí, Filipinas, Senegal, Sudáfrica, Sri Lanka, Uganda, Vietnam y Zambia - el marco de muestreo se considera lo suficientemente amplio y equilibrado, en términos de regiones y dependencia de la ayuda y de renta *per cápita*, como para disipar estos reparos. Dado que los "estados frágiles" no están representados en la muestra, se ha propuesto un estudio temático.

8 Richard Batley. *Mozambique: The cost of 'owning' aid*. Public Admin. Dev. 25, 415-424 (2005).

9 Aunque los dos enfoques del desarrollo pueden ser interdependientes, con el compromiso de crecimiento como requisito previo necesario (pero no importante) para la reducción de la pobreza.

10 Joint Assistance Strategy of Zambia. 2007.

11 Toward Country Led Development: An Independent Evaluation of the Comprehensive Development Framework, the World Bank; 2003; The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank, The World Bank, 2001; The Round-Table Mechanisms, UNDP, 1998, DP/1998/CRP.2, New York; Evaluation of General Budget Support, DFID 2006).

El nivel del producto se establecerá en la medida de lo posible a partir de los resultados emergentes. De aquí que en la Primera Fase de la Evaluación **no** se evalúen las premisas subyacentes en la DP, a saber, que una mayor eficacia de la ayuda da lugar a un impacto en el desarrollo. En vez de eso, se evaluarán las premisas (en la medida de lo posible) durante la fase dos de la evaluación, en que se evaluarán los mismos países. No obstante, pueden evaluarse otros presupuestos que subyacen a la DP, a saber, que la armonización y la alineamiento, la apropiación y la mutua responsabilidad pueden ser las condiciones previas necesarias para la eficacia de la ayuda.

5. Preguntas para la evaluación

Como queda dicho, la evaluación se centrará en la averiguación mediante preguntas interrelacionadas: “¿estamos haciendo lo correcto? (pertinencia) y ¿estamos haciéndolo bien?” (eficacia). De aquí que las preguntas para la evaluación que se esbozan más abajo se tomen como puntos de partida preliminares para las evaluaciones.

Si bien las áreas que han de evaluarse se dividen claramente en tres dimensiones o aspectos: **Utilidad de la DP, Comportamiento del Socio para el Desarrollo y Comportamiento del país Socio**, se entiende que existen fuertes interconexiones. Por ejemplo, la apropiación por parte de los socios de los esfuerzos para el desarrollo depende considerablemente del comportamiento del socio para el desarrollo, mientras que algunos aspectos del alineamiento dependen de las acciones de los socios. En la medida de lo posible, sería conveniente que las evaluaciones a nivel de país reflejaran estas interrelaciones.

Se espera que la totalidad de las 10 evaluaciones a nivel de país comprendan estos aspectos principales que son decisivos para la ejecución de la agenda de eficacia de la ayuda. No obstante, para adaptarse a la variedad de circunstancias en cada país, las evaluaciones por países pueden diferir en el grado de definición y detalle.

Evaluación de la Declaración de París:

- ¿Con qué *claridad* se perciben los objetivos e indicadores de la DP? En caso de que se haya necesitado una mayor aclaración, ¿qué acuerdos han alcanzado los socios (gobierno del país y socios para el desarrollo)? y ¿son satisfactorios estos acuerdos?
- ¿Cómo se percibe la *pertinencia* de los compromisos e indicadores de la DP? ¿Qué cuestiones se perciben como las decisivas para la eficacia de la ayuda dentro del país? ¿Se encuentran éstas reflejadas en los principios de la DP? ¿Se están abordando actualmente todos los elementos que se consideran decisivos para la eficacia de la ayuda en el país en cuestión?
- ¿Cómo se percibe la *coherencia* de la DP? ¿Se consideran contradictorios algunos de los compromisos e indicadores y/o las implicaciones que de ellos se derivan?

Evaluación del comportamiento de los socios para el desarrollo:

- ¿Está informado el personal sobre el terreno de los socios para el desarrollo de los compromisos de la DP? ¿Están comprometidos con la puesta en práctica de la DP? ¿Cómo se ha plasmado esto último en las prácticas de los socios para el desarrollo? El personal sobre el terreno de los socios para el desarrollo de todos los sectores y áreas temáticas ¿asume por igual los compromisos de la DP? ¿Están alineadas las sedes de los socios para el desarrollo y sus oficinas sobre el terreno en cuanto al significado y la aplicación de la DP?
- ¿Trabajan en una misma línea los socios para el desarrollo en apoyo de los marcos de desarrollo dirigidos por el propio país, como el plan nacional, las PRS (Estrategia para la Reducción de la Pobreza) o el UNDAF (Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo)?
- ¿Se siente el personal sobre el terreno motivado por los *sistemas de incentivos* de los socios para el desarrollo para cumplir los compromisos de la DP? (¿Se han modificado los sistemas de incentivos de modo que reflejen los compromisos de la DP?).
- ¿Está dotado el personal sobre el terreno de los socios para el desarrollo (incluido el personal de proyecto/programa) de las suficientes *capacidades* para aplicar la DP?

Evaluación del comportamiento de los socios:

- ¿Qué entienden los socios por “apropiación”? ¿Qué grupos principales deben ser los destinatarios de la apropiación? ¿Qué objetivos de políticas nacionales en materia de ayuda y desarrollo gozan de fuerza política real por contar con un alto grado de *compromiso* por parte del gobierno? ¿Cuál es el grado de alineamiento de éste último con los compromisos de la DP? ¿Cómo se resuelven los conflictos internos en materia de alineamiento? ¿Ha tenido la aplicación de los principios de la DP algún impacto a la hora de hacer partícipes en la apropiación a la sociedad civil, los grupos marginados y otros órganos nacionales?
- ¿Disponen los actores involucrados de los países socios de *capacidades* para comunicar y adherirse a las políticas nacionales de ayuda y desarrollo de los socios? ¿Ha originado el tipo de apropiación por los socios algún cambio en las relaciones entre los socios para el desarrollo y los países socios? En caso de que haya originado un conflicto ¿cómo se resolvió? ¿Están los socios emergentes, como China, más o menos sensibilizados sobre las necesidades de los países socios?
- Los *sistemas de incentivos* de los países socios ¿motivan al personal a cumplir los compromisos políticos nacionales de ayuda y desarrollo?

Plasmación del producto obtenido

- ¿Cuáles son los efectos, tanto previstos como imprevistos, de las iniciativas relativas a la eficacia de la ayuda respecto de los cinco ejes de la DP: apropiación, alineamiento, armonización, gestión basada en los resultados y responsabilidad mutua? ¿Se han detectado cambios? El

lanzamiento de la agenda sobre eficacia de la ayuda ¿ha surtido efecto sobre el establecimiento de prioridades de la cooperación al desarrollo, incluidas las cuestiones transversales prioritarias?

- ¿Cuáles han sido los costes de transacción/coste-beneficios de la aplicación de los compromisos de la DP en sus cinco ejes? Y, ¿qué rumbo han tomado los costes de transacción/coste-beneficios desde la aplicación de los compromisos de la DP?

6. Estructura del trabajo

El paso de los presentes Términos de Referencia generales a los Términos de Referencia específicos de cada país debe guiarse por la “Guía para la Gestión de Evaluaciones a nivel de país” (Anexo 2A). La evaluación deberá realizarse en tres fases:

Fase inicial: Sobre la base de los Términos de Referencia adaptados por países, el equipo de evaluación contratado elaborará un informe inicial (30 páginas como máximo) que contenga:

- Un enfoque y un marco de evaluación contextualizado basado en las preguntas para la evaluación esbozadas en los presentes Términos de Referencia generales;
- Un marco de muestreo (por sectores y geográfico), con la identificación de fuentes de información pertinentes;
- Métodos de recopilación de datos e instrumentos para elaborar un borrador (guía para entrevistas, cuestionarios, etc.);
- Procesos para el aprendizaje institucional durante la evaluación; y
- Un plan de trabajo detallado.

Deberá invitarse al Grupo de Gestión de la Evaluación a revisar y comentar el borrador de informe inicial. Si es posible, habrá un seminario/reunión inicial de todos los equipos de evaluación para debatir y comparar los enfoques antes de que se emprenda el trabajo de campo, con objeto de intercambiar ideas e interpretaciones y para intentar fomentar el carácter comparativo de los enfoques y marcos conceptuales, incluidos los indicadores y criterios de evaluación.

Fase de recopilación de datos y elaboración del borrador.

Se pretende que las preguntas enumeradas más arriba para realizar la evaluación se planteen a los socios al desarrollo y a los actores involucrados de los países socios con el objetivo de recoger los cambios en el comportamiento percibidos. Además, se recomienda incluir también en los procesos de evaluación a los grupos interesados de la sociedad civil.

Se facilitará la elaboración del borrador ajustándose al esbozo de informe de evaluación a nivel de país que. El informe de evaluación por países deberá tener como máximo 50 páginas, incluido el resumen ejecutivo.

Fase de consulta y finalización

Será necesario debatir las conclusiones de la evaluación a nivel de países entre los países respectivos y sus socios para el desarrollo y otros actores involucrados (el grupo de referencia)

antes de que las mismas se den por finalizadas y se comuniquen al Grupo de Gestión de la Evaluación.

7. Composición de los Equipos

El equipo de evaluación deberá poseer las siguientes aptitudes fundamentales: gran conocimiento y experiencia en materia de eficacia de la ayuda y políticas de desarrollo, incluida la Declaración de París; gran conocimiento y experiencia en enfoques de programas (apoyo presupuestario general y enfoque sectorial); conocimiento y experiencia en el país de que se trate; conocimiento y formación en las metodologías de evaluación, incluida la evaluación del proceso y la evaluación participativa.

La composición del equipo deberá respetar el equilibrio de género e incluir consultores nacionales y regionales/internacionales.

8. Calendario y realización del trabajo

El calendario de la evaluación es el siguiente:

2007	
Enero-marzo	Acuerdo sobre el marco de evaluación
Abril-mayo	Desarrollo de los Términos de Referencia específicos para las evaluaciones a nivel de país
Mayo-junio	Contratación de evaluadores
Junio-octubre	Evaluación de las lecciones aprendidas por países
Junio o julio	Posible seminario inicial
Septiembre/octubre	Borradores de informes de evaluación a nivel de países
Noviembre	Seminario internacional sobre conclusiones obtenidas
Noviembre-diciembre	Finalización de informes por países para su publicación

Primera Fase de la Evaluación de la puesta en práctica de la Declaración de París

Términos de Referencia generales para las evaluaciones a nivel de sede de los Socios para el Desarrollo¹

1. Antecedentes y fundamentos

Al tiempo que hace especial hincapié en el seguimiento, la Declaración de París subraya también la importancia de un proceso de evaluación independiente a escala internacional. En la Declaración se afirma que este proceso de evaluación debe proporcionar una comprensión más exhaustiva sobre cómo una mayor eficacia de la ayuda favorece la consecución de los objetivos de desarrollo y se señala que dicho proceso debe aplicarse sin que se impongan otras cargas innecesarias a los socios.

En respuesta a este compromiso, la Red de Evaluación del Desarrollo del CAD estudió posibles maneras de abordar una evaluación. Se propuso una evaluación en dos fases: La primera fase se centrará en los niveles de insumos y productos a través de una serie de evaluaciones de países socios, de los socios para el desarrollo a nivel de sede y de evaluaciones temáticas. La segunda fase de la evaluación se centrará en los niveles de resultados y de impacto. La evaluación se diseñará como complemento al seguimiento de la puesta en práctica de la Declaración de París, incluido el Plan de Seguimiento a Medio Plazo, que ha avanzado mediante la Actividad Conjunta sobre el Seguimiento.

La evaluación propuesta ha recibido un fuerte apoyo por parte del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (GT-EA) y de la Red de Evaluación del CAD. Con objeto de encargar y supervisar la evaluación se ha creado un Grupo Internacional de Referencia compuesto por miembros del GT-EA de los países socios, miembros de la Red de Evaluación del CAD y representantes de la sociedad civil.

La primera fase abarcará desde marzo de 2007 hasta julio de 2008 y proporcionará información sobre los CÓMOS y los PORQUÉS del proceso de puesta en práctica de la Declaración de París con el fin de extraer lecciones prácticas y contribuir

¹ Por socios para el desarrollo se entenderán los donantes, las agencias multilaterales, los IFI y otras organizaciones que se encargan de la asistencia al desarrollo.

a una valoración por el tercer Foro de Alto Nivel (High-Level Forum, HLF) sobre la eficacia de la ayuda, que se celebrará en Ghana (septiembre 2008).

La segunda fase de la evaluación abarcará desde el HLF de Ghana en 2008 hasta el cuarto FAN, que se celebrará en 2010. Esta segunda fase intentará determinar si se están alcanzando los efectos deseados a largo plazo de la Declaración de París.

2. Finalidad y Objetivos

Si bien la **finalidad general** de la evaluación es proporcionar información sobre los impactos y efectos finales de las acciones emprendidas para aumentar la eficacia de la ayuda, la Primera Fase de la Evaluación se centrará únicamente en la pertinencia y eficacia de los insumos y (en la medida de lo posible) en el nivel de los productos.

La finalidad específica de la evaluación es valorar cuáles son las mejores prácticas para los socios para el desarrollo a nivel de sede en cuanto a la aplicación de los compromisos de la Declaración de París con objeto de contribuir a una mayor eficacia de la ayuda. Se hará hincapié en aprender mediante la formulación de dos preguntas interrelacionadas: ¿estamos haciendo lo correcto? Y, a nivel de productos, ¿estamos haciéndolo bien?

Los **objetivos** de la evaluación a nivel de socio para el desarrollo son:

- Profundizar en nuestra comprensión de las lecciones que se derivan la Encuesta de base sobre la DP.
- Facilitar el aprendizaje global sobre la eficacia de la ayuda a través de los procesos de evaluación y facilitar una puesta en práctica más eficaz de la Declaración de París.
- Hacer recomendaciones específicas tanto a los socios para el desarrollo evaluados como a la comunidad internacional de la ayuda para mejorar la eficacia de la misma.
- Sentar las bases para la segunda fase de la evaluación.

3. Alcance y objetivo de la evaluación

Desde la adopción de la Declaración de París (DP) en marzo de 2005, la mayor parte de las agencias de los socios para el desarrollo han realizado un gran esfuerzo por aplicar la Declaración de París dentro de sus organizaciones y por comunicar la importancia de ésta a su propio personal. La gran mayoría de los países miembros del CAD, por ejemplo, han desarrollado planes de acción combinados para aplicar la DP, y cinco de ellos han informado a sus parlamentos nacionales. No obstante, el Informe sobre la Encuesta², en el que se resumen las conclusiones sobre la situación de base, así como diferentes estudios que recogen experiencias sobre la aplicación en países concretos, subraya que estos compromisos combinados no siempre se corresponden con las prácticas. Se han establecido tres dimensiones explicativas que contribuyen a la buena actuación de los socios para el desarrollo: a) compromiso, b) creación de capacidad y c) sistemas de incentivos por lo que respecta a su alineamiento con la Declaración de París. Estas tres dimensiones constituirán el **ámbito principal** de la evaluación.

a. Compromiso: La Declaración de París exige que se establezca un modo totalmente nuevo de prestar la ayuda. Las estrategias por países ya no han de formularse por cada uno de los socios para el desarrollo. Por el contrario, haciendo hincapié en la apropiación por los socios, las estrategias de cooperación de los socios para el desarrollo han de guiarse por las demandas basadas en las necesidades de los gobiernos socios, de una manera alineada y armonizada. Esto puede explicar por qué el Informe sobre la Encuesta, en consonancia con las buenas prácticas sobre reforma institucional, considera **el liderazgo del socio para el desarrollo el factor más importante para garantizar el compromiso con los objetivos de la DP**. No obstante, no está tan claro el modo en que ha de ejercitarse ese liderazgo eficaz, puesto que el énfasis en la cooperación al desarrollo basada en la demanda pone en entredicho la realidad actual de las políticas, programas y procedimientos de la sede, que se rigen por los intereses administrativos y políticos de los socios para el desarrollo.

Por ejemplo, en Zambia la aplicación por parte del gobierno de un criterio de trabajo por el cual se determina qué socios para el desarrollo pueden intervenir según en qué sectores ha tenido una acogida positiva por parte de los más de 20 socios para el desarrollo, tanto bilaterales como multilaterales, que prestan apoyo a Zambia. No obstante, algunos socios para el desarrollo han expresado su preocupación por la nueva distribución sectorial, especialmente en los casos en que la nueva distribución exige una salida de los sectores sociales (orientados hacia los ODM) que a menudo disfrutaban de un fuerte apoyo por parte de los grupos de interés del país donante y de sus propios compromisos públicos.

² La publicación del Informe sobre la Encuesta está prevista para marzo/abril 2007

De manera similar, con la apropiación se está poniendo en duda el uso de elementos de condicionalidad como instrumento para las reformas. Por el contrario, los socios para el desarrollo están diseñando un mayor número de programas (más) centrados en el diálogo sobre las políticas, en apoyo de los impulsores del cambio identificados en los países socios. No obstante, el uso de indicadores de proceso para la prestación, por ejemplo, de apoyo presupuestario, aún se aplica extensamente mediante los Marcos de Evaluación del Desempeño (Performance Assessment Frameworks, PAF). Esto explicaría, también, la débil correlación entre la calidad del sistema de Gestión Pública Financiera de un país socio y el nivel de alineamiento consignado en el Informe sobre la Encuesta: "factores que no son la calidad de los sistemas están incidiendo en la disposición de los socios para el desarrollo a utilizarlos".

Por otra parte, además de la brecha entre el socio para el desarrollo y el país socio, se ha observado una falta de conexión entre las políticas de la sede y las prácticas en el país. En el caso de algunos socios para el desarrollo puede ocurrir que la DP esté controlada por responsables de la elaboración de políticas a nivel de sede, y que el personal destinado en el país considere que las tareas de armonización interfieren en los esfuerzos para alcanzar resultados de desarrollo tangibles. Para otros socios para el desarrollo (con una orientación típicamente basada en proyectos), la situación sería la inversa: el personal en el país experimenta dificultades para participar en las acciones de colaboración por los reparos de su sede en cuanto a la responsabilidad jurídica y el control financiero. De hecho, en algunos casos los reparos de las sedes de los socios para el desarrollo en cuanto a la responsabilidad jurídica han dado lugar a compromisos iniciales a nivel de campo por debajo de la DP. Por ello, en el Informe sobre la Encuesta se recomienda³ que las agencias de los socios para el desarrollo se esfuercen por revisar los marcos jurídicos y de procedimiento con objeto de poder identificar las reglas, procedimientos o prácticas que obstaculizan los compromisos de la DP.

b. Capacidades: Incluso en el seno de las oficinas de los socios para el desarrollo, tanto a nivel de sede como a nivel de campo, puede detectarse un compromiso desigual con el lanzamiento de la DP, lo que demuestra que el liderazgo respecto de los compromisos con la DP refleja, ante todo y principalmente, el compromiso/apropiación de cada uno de los miembros del personal, así como **desiguales capacidades entre diferentes trabajadores contratados por un mismo socio para el desarrollo**. De hecho, en una misma representación de un socio para el desarrollo pueden encontrarse diferentes enfoques sobre la eficacia de la ayuda. Como consecuencia, los socios para el desarrollo y también los Coordinadores Nacionales han pedido **una comunicación más eficaz en cuestiones relativas a la DP entre los asesores en materia de políticas de las sedes y el personal de operaciones**, especialmente en países en los que el lanzamiento de la agenda para la eficacia de la ayuda es reciente.

³ Informe sobre la Encuesta (Borrador Definitivo (20 de marzo de 2007) pág. 46.

Asimismo, la transferencia de autoridad a nivel de Embajada/oficina de campo puede resultar insuficiente para poder dar una respuesta adecuada a los compromisos de la DP. En particular, las decisiones relativas a la concesión de apoyo presupuestario general tienden a estar fuertemente centralizadas en las sedes. El jefe de una oficina de campo de un donante ilustraba con estas palabras situaciones frecuentes en los países: "Esto es una caja negra. No sabemos cuántos fondos se han presupuestado, en qué condiciones se han concedido ni para cuándo se prevé su transferencia. Lo único que sabemos es que la sede va a conceder apoyo presupuestario general en algún momento durante este año". Ni que decir tiene que la actuación de ese donante contradice también el compromiso de la DP sobre una mayor previsibilidad de la ayuda.

La cuestión de la transferencia está íntimamente ligada a la cuestión de los costes de transacción y la gestión de los recursos. El Informe sobre la Encuesta hace hincapié en que la ayuda más eficaz no es necesariamente la que se presta de forma más barata. De hecho, el Banco Mundial estima que la preparación de los programas de cooperación en los que intervienen múltiples socios para el desarrollo requiere normalmente entre un 15% y un 20% más de personal y recursos presupuestarios que los tradicionales proyectos en solitario. Estos costes constituyen una inversión por adelantado con vistas a que se hagan las cosas de conformidad con la DP (si presumimos que la ayuda coordinada es más eficaz) y deben tenerse en cuenta en los presupuestos operativos y en la asignación de horas del personal. Algunos socios para el desarrollo han comenzado a descentralizar los recursos de personal como consecuencia de la nueva agenda sobre eficacia de la ayuda, pero hasta el momento no se ha observado aumento alguno en los presupuestos operativos. A muchos países les preocupan también los costes de la prestación de ayuda y si ésta está llegando efectivamente a las personas más pobres, a las que está destinada, en vez de gastarse en costes administrativos de los socios para el desarrollo; ésta es una preocupación legítima, que debe estudiarse, aunque sea como mera percepción, durante la Fase Uno.

c. Se ha apuntado que los **sistemas de incentivos** de los socios para el desarrollo constituyen un parámetro esencial respecto de la actuación eficaz de los socios para el desarrollo. La encuesta de base sugiere que la capacidad de los socios para el desarrollo para cumplir los compromisos asumidos en París se ve mermada por una serie de obstáculos. Entre ellos se citan las presiones inapropiadas respecto de los desembolsos, la falta de flexibilidad en los horarios del personal y la elevada rotación del mismo, lo que, en conjunto, crea incentivos que priman los beneficios a corto plazo sobre los beneficios colectivos y de largo plazo.

Además, la necesidad de visibilidad e influencia de los socios para el desarrollo prevalece en ocasiones sobre el compromiso de aplicar enfoques armonizados, tendencia que se ha observado especialmente en áreas de intervención como la descentralización, donde los modelos de desarrollo se consideran

"vehículos de exportación" de los diferentes sistemas propios de los socios para el desarrollo. De modo similar, la experiencia demuestra que esa misma necesidad de visibilidad limita una delegación eficaz (incluso en los casos en que los socios para el desarrollo están dispuestos a armonizar y alinear), como se observa por la proliferación de grupos de socios para el desarrollo y de miembros de grupos de socios para el desarrollo. Parece que las perspectivas de promoción del personal de los socios para el desarrollo mejoran con el mantenimiento de un perfil individual como socio para el desarrollo mediante la participación activa en la coordinación entre los socios para el desarrollo. Estos incentivos pueden ocasionar costes de transacción permanentemente altos⁴.

Objetivo principal

La evaluación se centrará principalmente en el nivel de insumos, mediante la valoración de las tres dimensiones (compromiso, creación de capacidad y sistemas de incentivos), por lo que se refiere a su alineamiento con los compromisos de la DP. En las evaluaciones a nivel de país, el producto se reflejará en función de la actuación de la oficina sobre el terreno. Así, la evaluación no pretenderá evaluar en esta etapa la premisa subyacente en la DP, a saber, que una mayor eficacia de la ayuda da lugar a un mayor impacto en el desarrollo. Esto se evaluará, en la medida de lo posible, durante la segunda fase de la evaluación.

Las tareas de evaluación deberán consistir, en gran medida, en una revisión de documentos (documentos sobre políticas, instrucciones, directrices, planes anuales) complementados por un encuesta en forma de cuestionario centrada en las embajadas/oficinas de países situadas en los 10 países que se han presentado como voluntarios para llevar a cabo evaluaciones a nivel de países socios en que actúe el socio para el desarrollo. Esta modalidad de recopilación de datos deberá complementarse con entrevistas estructuradas con los principales responsables a nivel de sede.

Los socios para el desarrollo pueden plantearse la realización de una investigación a nivel de campo en caso de que no tengan representación en un número suficiente de los países en que han de realizarse evaluaciones a nivel de país socio.

4. Limitaciones de la evaluación

La selección de socios para el desarrollo que han de realizar la evaluación a nivel de sede se basa en un proceso de autoselección que no permite la creación de un marco adecuado de muestreo. Con objeto de establecer una correspondencia con el número de evaluaciones de países socios (diez, en total) es preferible que se realice un número igual de evaluaciones a nivel de socios para el desarrollo. Un total de 10 evaluaciones a nivel de socios para el desarrollo constituirá un marco de muestreo lo suficientemente amplio, siempre que en él estén

⁴ Ole Winckler Andersen y Ole Therkildsen. *Harmonisation and Alignment: the Double-Edged Swords of Budget Support and Decentralised Aid Administration*. Danish Institute for International Studies. 2007.

incluidos los socios para el desarrollo más importantes, tanto a escala bilateral como multilateral, y pequeños donantes a escala bilateral.

5. Preguntas para la evaluación⁵

Como ya se ha dicho, la evaluación se centrará en la averiguación mediante preguntas interrelacionadas: “¿estamos haciendo lo correcto? (pertinencia) y ¿estamos haciéndolo bien?” (eficacia). La evaluación se centrará particularmente en los casos en que se hayan detectado posibles obstáculos para la puesta en práctica de la Declaración de París, y en cómo y con qué resultados se han superado los mismos. Así, las preguntas para la evaluación que se esbozan más abajo se tomarán como puntos de partida preliminares para las evaluaciones.

Valoración del liderazgo

- ¿Cómo se ha reflejado el énfasis que la Declaración de París pone en la cooperación al desarrollo basada en la demanda en las políticas, programas y procedimientos de desarrollo de los socios para el desarrollo? ¿Ha influido la puesta en práctica de la Declaración de París en el establecimiento de prioridades de cooperación al desarrollo por parte de los socios para el desarrollo? ¿Se ha adaptado el papel de las sedes/oficinas de campo de los socios para el desarrollo a la agenda sobre eficacia de la ayuda? En caso de no ser así, ¿por qué motivo?
- ¿Cuál es el grado de apropiación de la DP a nivel de sede del socio para el desarrollo? ¿Cómo se ha asumido la DP a nivel de gobierno/parlamento y por parte de la sociedad civil? ¿Cuáles son los posibles conflictos con otros sistemas políticos/administrativos, y qué se está haciendo para solventarlos?
- ¿Están los socios para el desarrollo satisfechos con el cumplimiento de sus compromisos contenidos en la DP, incluida la puesta en práctica de los Principios del CAD para las Buenas Prácticas en los Estados Frágiles? En caso de que tengan motivos de preocupación, ¿en qué se basan? ¿Están relacionados con la pertinencia y la coherencia de los compromisos e indicadores de la DP? ¿Existe algún modo de superarlos?

Valoración del desarrollo de la capacidad

- ¿Hasta qué punto conoce y comprende el personal la eficacia de la ayuda y sus implicaciones operativas, en particular, sobre el terreno?
- ¿Se han difundido entre el personal instrucciones orientativas, directrices operativas y criterios de evaluación específicos para estimular la puesta en práctica del plan de aplicación de la DP?
- ¿Cómo está estructurada la delegación de autoridad y por qué? ¿Se ha producido algún cambio en los procedimientos para cumplir los compromisos de la DP? ¿Está lo suficientemente descentralizada la organización/agencia de cooperación al desarrollo (personal, recursos, delegación

de autoridad) para abordar una gestión de la ayuda basada en el trabajo de campo que sea coherente con la DP?

Valoración de los sistemas de incentivos

- ¿Existen incentivos específicos que ofrezca la agencia a la dirección y al personal - por ejemplo, para la contratación, valoración del desempeño y formación - para que cumplan los objetivos de la DP, a saber, la apropiación, armonización, alineamiento y orientación hacia los resultados?
- ¿Se perciben factores desincentivadores, respecto de otras prioridades de la agencia?

6. Estructura del trabajo

El paso de los presentes Términos de Referencia generales a los Términos de Referencia específicos de cada agencia debe guiarse por la “Guía para la Gestión de Evaluaciones a nivel de socios para el desarrollo”. La evaluación deberá realizarse en tres fases:

Fase inicial: Sobre la base de los mandatos adaptados, el equipo de evaluación contratado elaborará un informe inicial (30 páginas como máximo) que contenga:

- Un enfoque de evaluación contextualizado basado en las preguntas para la evaluación esbozadas en los presentes Términos de Referencia generales;
- Un marco de muestreo, con la identificación de fuentes de información pertinentes;
- Métodos de recopilación de datos e instrumentos para elaborar un borrador (guía para entrevistas, cuestionarios, etc.);
- Procesos para el aprendizaje institucional durante la evaluación; y
- Un plan de trabajo y metodología detallados.

Deberá invitarse al Grupo de Gestión de la Evaluación a revisar el Mandato y el borrador de informe inicial. Si es posible, habrá un seminario/reunión inicial de todos los equipos de evaluación para debatir y comparar los enfoques antes de que se emprenda el trabajo de evaluación, con objeto de intercambiar ideas e interpretaciones y para intentar fomentar el carácter comparativo de los enfoques y marcos conceptuales, incluidos los indicadores y criterios de evaluación.

Fase de recopilación de datos y elaboración del borrador

Para facilitar la elaboración del borrador deberá seguirse el esbozo de informe de evaluación a nivel de socio para el desarrollo que. El informe de evaluación deberá tener como máximo 50 páginas incluido el resumen ejecutivo.

Fase de consulta y finalización

Será necesario debatir las conclusiones de la evaluación a nivel de sedes de los socios para el desarrollo antes de que las mismas se den por finalizadas y se comuniquen al Equipo de Síntesis a través del Grupo de Gestión de la Evaluación.

⁵ Las preguntas para la evaluación proceden en parte de la Guía de Contenidos del Peer Review del CAD: Capítulos uno a cinco. Febrero 2007.

7. Competencias

El equipo de evaluación deberá poseer las siguientes aptitudes fundamentales: gran conocimiento y experiencia en materia de políticas de eficacia de la ayuda, incluida la Declaración de París; gran conocimiento y experiencia en enfoques de cambio institucional; conocimiento y experiencia en el socio para el desarrollo de que se trate; conocimiento y formación en las metodologías de evaluación, incluidas la evaluación del proceso y la evaluación participativa. La composición del equipo deberá respetar el equilibrio de género.

8. Calendario y Realización del trabajo

El calendario de la evaluación será el siguiente:

2007	
Enero-marzo	Acuerdo sobre el marco de evaluación
Abril-mayo	Desarrollo de los Términos de Referencia específicos para las evaluaciones a nivel de socio para el desarrollo
Mayo-junio	Contratación de evaluadores
Junio-octubre	Evaluación de las lecciones aprendidas por los socios para el desarrollo
Junio o julio	Posible seminario inicial
Septiembre/octubre	Borradores de informes de evaluación a nivel de socios para el desarrollo
Noviembre	Seminario internacional sobre conclusiones obtenidas
Noviembre-diciembre	Finalización de informes sobre los socios para el desarrollo para su publicación

Primera Fase de la Evaluación de la implementación de la Declaración de París

Términos de referencia (ToR) para el informe de síntesis

1. Introducción

En respuesta al compromiso de la Declaración de París de llevar a cabo una evaluación independiente entre países, se ha decidido realizar una evaluación en dos fases, encomendada y supervisada por un grupo de referencia internacional, con miembros de la red de evaluación DAC, miembros del país socio de la WP-EFF y otros países interesados, además de representantes de la sociedad civil. La gestión diaria de la evaluación se le confiará a un pequeño grupo directivo. El producto de la evaluación será revisado por un equipo de revisión por pares independiente.

La evaluación complementará el control de la implementación de la Declaración de París, contraído a través del esfuerzo conjunto de supervisión con el fin de ofrecer un mejor entendimiento cualitativo y de conjunto de la forma en que el aumento de la eficacia de la ayuda contribuye a un mayor desarrollo.

La primera fase transcurrirá desde marzo de 2007 hasta julio de 2008 y tendrá como fin ofrecer información sobre el CÓMO y el PORQUÉ del proceso de implementación de la Declaración de París, con el fin de impartir lecciones prácticas y ayudar a evaluar minuciosamente el rendimiento de la implementación en el Foro de 3^{er} Nivel (HLF) sobre la Eficacia de la Ayuda que se celebrará en Ghana. El énfasis de esta fase radicará en los niveles de entrada y salida, a través de una serie de países receptores, Socios de Desarrollo,¹ sedes centrales y evaluaciones temáticas. Estas evaluaciones tendrán naturaleza formativa, plasmando los cambios incidentales e incrementales de comportamiento asociados con la Declaración de París.

¹ Los Socios de Desarrollo engloban a los donantes, agencias multilaterales, instituciones financieras internacionales y otras organizaciones comprometidas con la ayuda para el desarrollo.

La segunda fase de la evaluación se desarrollará a partir del HLF de Ghana en 2008 hasta el 4^o HLF de 2010. Esta segunda fase examinará si los efectos previstos a largo plazo de la Declaración de París se están alcanzando, con énfasis en los resultados y los efectos. La sustancia y naturaleza de la evaluación y su conducción están descritas en el Marco de Términos de Referencia para la evaluación de la Declaración de París y en los ToR "modelo" para las evaluaciones de país socios llevadas a cabo por los países y para las evaluaciones de las sedes centrales de los Socios de Desarrollo (ver anexos).

2. Alcance y estructura del trabajo

El objetivo de esta consultoría es redactar una síntesis de los resultados de la evaluación de la fase 1 para que sean presentados en el 3^{er} HLF sobre Eficacia de la Ayuda que se celebrará en Ghana en septiembre de 2008.

El alcance del trabajo de la consultoría es el siguiente:

- Elaborar el informe de inicio
- Redactar y finalizar el informe resumen
- Estar disponible para debatir con el Grupo Directivo de Evaluación en el transcurso del trabajo de síntesis
- Participar en un taller (enero de 2008 en Sudáfrica) con miembros del Grupo de Referencia y los evaluadores responsables de las evaluaciones en las sedes centrales y en países socios para discutir los resultados que surjan del trabajo de síntesis
- Contribuir en las actividades de difusión (incluso proporcionando datos para el Foro de Alto Nivel que se celebrará en septiembre de 2008 en Accra)

La consultoría debe efectuarse en tres fases:

I) Fase inicial:

En función del marco de los términos de referencia de la Primera Fase de la Evaluación de la implementación de la Declaración de París y una revisión de los distintos resultados de la evaluación, el equipo de síntesis desarrollará un conciso informe inicial que incluya:

- Un esquema del informe de síntesis (que se debe elaborar en función de la estructura de la Encuesta de 2006 sobre la monitorización de la Declaración de París).
- Una lista de posibles datos adicionales/fuentes de información que se deben consultar para cubrir posibles lagunas de información.
- Un plan de trabajo detallado.

Se invitará al Grupo de Referencia de Evaluación a revisar y comentar el informe inicial. El equipo de síntesis responderá por escrito a todos los comentarios recibidos. El Grupo Directivo de Evaluación y un equipo de revisión paritaria independiente llevará a cabo el seguimiento de la calidad del informe inicial. El informe inicial debe ser aprobado por el Grupo Directivo de Evaluación antes de continuar.

II) Fase de redacción:

La redacción del informe de síntesis se basará en el informe inicial aprobado con revisión del documento como primer enfoque y con entrevistas telefónicas (relevantes). Los informes de evaluación a nivel de país receptor y de sede central de Socios de Desarrollo se adjuntarán (en formato electrónico) al informe de síntesis.

El informe de síntesis escrito en inglés debe tener un máximo de 60 páginas, incluido el resumen ejecutivo, pero excluidos los anexos.

Los datos siguientes estarán disponibles para el equipo de síntesis: aproximadamente diez informes de nivel de país socio y aproximadamente diez informes de evaluación de sede central de Socios de Desarrollo. Así como informes de un número de estudios temáticos que se van a efectuar como parte de la evaluación global.

III) Fase de finalización y difusión:

El Grupo directivo de evaluación y el equipo de revisión paritaria independiente llevarán a cabo el seguimiento de la calidad de todos borradores del informe de síntesis. El borrador del informe de síntesis se presentará al Grupo de Referencia de Evaluación para que éste aporte sus comentarios. El equipo de síntesis responderá por escrito a todos los comentarios recibidos.

Tras acabar el informe de síntesis final, el líder del equipo de evaluación colaborará con el equipo de difusión con el objeto de facilitar una difusión centrada y coherente de los resultados de la evaluación. Además, el líder del equipo participará

en actividades de difusión durante el 3^{er} HLF en Accra en septiembre de 2008.

3. Programa

El programa para el trabajo del informe de síntesis es el siguiente:

Momento	Actividad
Noviembre de 2007	Desarrollo de informe inicial
Diciembre de 2007 – Febrero de 2008	Borrador del informe de síntesis
Enero de 2008	Taller de conclusiones emergentes (tentativamente en Sudáfrica)
Marzo – Abril 2008	Finalización del informe en función de los comentarios recibidos
Septiembre – Octubre 2008	Actividades de difusión que incluyen la preparación de instrucciones (incluso la participación en el foro de Accra)

4. Composición del equipo de evaluación

Un equipo de síntesis, seleccionado a través de una presentación de propuestas competitivas internacionales, llevará a cabo la síntesis de evaluación. La organización del trabajo del equipo es responsabilidad del líder, lo que debe especificarse y explicarse claramente dentro de la propuesta. El equipo de evaluación debe poseer las siguientes competencias clave:

- Conocimiento avanzado y experiencia en efectividad de ayuda y desarrollo, incluida la Declaración de París.
- Conocimiento avanzado y formación en metodología de evaluación que incluya los enfoques de evaluación de cambios de comportamiento, experiencia al efectuar evaluaciones complejas y síntesis de los resultados de tales evaluaciones.
- Conocimiento y experiencia de los enfoques basados en programas (incluidos los enfoques sectoriales u otros mecanismos de implementación, p. ej. apoyo presupuestario general, apoyo presupuestario sectorial, proyectos, subvenciones a ONGs, etc.).
- Conocimiento y experiencia acerca de los países socios y agencias donantes objeto de la evaluación.
- Excelentes habilidades de redacción y comunicación.

El equipo, de un mínimo de tres miembros, debe reflejar un balance de sexos y tener consultores internacionales que reflejen un balance regional. Además, todo el equipo necesita

tener un gran nivel de dominio del inglés y conocimientos avanzados de francés y español.

El equipo estará subordinado al Grupo Directivo de Evaluación. Se aplicarán los principios básicos de evaluación DAC relativos a la utilización de evaluadores externos independientes, sin vínculo alguno con los responsables del diseño e implementación de la intervención de desarrollo (en organizaciones donantes y de implementación).

5. Aportaciones y producción

Las aportaciones requeridas por la consultoría no pueden exceder el millón de coronas danesas (DKK), lo que incluye todos los honorarios así como los gastos relacionados con la participación del equipo en el Grupo Directivo de Evaluación /Grupo de Referencia y los foros HLF.

Los resultados más importantes de la evaluación son los siguientes:

- Informe inicial
- Informe de síntesis
- Instrucciones de difusión.
- Disseminación en el 3^{er} HFL

Primera Fase de la Evaluación de la implementación de la Declaración de París

Marco analítico del informe de síntesis

1. Después del taller sobre conclusiones emergentes,¹ esta nota sobre el marco analítico del informe de síntesis se ha preparado para ofrecer un esquema explícito de cómo se llevará a cabo el trabajo de síntesis.
2. El producto final, el informe de síntesis, se sustentará en los informes de evaluación recibidos, aportaciones adicionales suministradas por los participantes en el taller de “Conclusiones Emergentes”, estudios tales como el Informe de monitorización independiente de Vietnam y otras fuentes de datos o referencias para ser usadas selectivamente para el informe de análisis o cubrir lagunas donde el tratamiento de los temas requeridos pueda resultar poco claro. La información consolidada se organizará y presentará de forma accesible para el Foro de Alto Nivel de Accra y su uso posterior.
3. El informe de síntesis se basará en los Términos de referencia para la evaluación de la fase uno, teniendo en cuenta los términos específicos de referencia (y sus adaptaciones) para las evaluaciones de agencias de los países socios y de los Socios de Desarrollo que se están resumiendo. Sin ánimo de criticar las limitaciones del enfoque de evaluación adoptado y de la base ofrecida por los estudios de evaluación producidos,² la síntesis tendrá que admitirlas de forma clara, y especificar los roles que tiene previsto desempeñar y los límites de su representatividad y fiabilidad.

1 El taller efectuado en Parys, Sudáfrica, del 30 de enero al 1 de febrero de 2008 con 50 participantes aproximadamente, generó una importante cantidad de información sobre las primeras conclusiones disponibles, con respecto a la validación, invalidación o matización de muchos puntos, y a destacarlos para una atención especial en los informes finales. También ayudó a identificar asuntos adicionales, algunas hipótesis de trabajo importantes y suposiciones subyacentes sobre la implementación de la Declaración. Los informes de los debates de esos talleres circularán con el primer borrador del informe de síntesis.

2 Estas limitaciones incluyen, por ejemplo: la auto selección de temas de evaluación; metodologías complejas y diferentes; distintos grados de independencia entre evaluadores; la falta de grupos de control y de puntos de partida claros; y la amplia variedad de fuerza en los datos y los análisis en los informes.

Parámetros principales

4. La síntesis reunirá los descubrimientos y conclusiones de las distintas evaluaciones constituyentes de las primeras etapas de la implementación de la Declaración de París para ofrecer respuestas a las siguientes **preguntas centrales de evaluación**:
 - ¿Están cambiando el “apoyo político, la presión de grupo y la acción coordinada” de los donantes y los socios? ¿Cómo? ¿Por qué? o ¿Por qué no?
 - ¿Está esto llevando a acciones y cambios en el comportamiento con respecto a los cinco compromisos de la DP en relación con una mayor apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados de desarrollo y responsabilidad mutua? ¿Cómo y por qué funciona o no funciona?
 - ¿Qué tendencias importantes o eventos están surgiendo a raíz del inicio de la implementación de la Declaración de París?
5. Las respuestas a las preguntas antes mencionadas formarán el núcleo del informe de síntesis y se organizarán alrededor de los cinco compromisos cuando sea posible. Además, la síntesis reflejará el número sustancial de resultados previstos y conclusiones aplicables a más de un área de compromiso, o a la implementación general de la Declaración. A tono con los Términos de Referencia de las evaluaciones individuales, las conclusiones y resultados del resumen se evaluarán en relación a las “condiciones propicias” de: compromiso o liderazgo de los actores para implementar la Declaración, su capacidad y sus incentivos. La síntesis también incluirá las evaluaciones en los informes de país socio sobre la utilidad de la Declaración de París como una herramienta, incluyendo su claridad, relevancia y coherencia, y su identificación de los resultados emergentes sobre el terreno.
6. La síntesis en sí misma no será un informe de evaluación sino un producto coherente y estratégicamente orientado que reunirá sistemáticamente conclusiones clave destiladas y analizadas a partir de los informes individuales, y elevará los resultados a un nivel más elevado de

abstracción y relevancia política de cara al futuro. Hasta el alcance sustentado por el análisis, el informe de síntesis sacará conclusiones e incluirá recomendaciones sobre las que se puede actuar, orientadas hacia políticas y con vistas al futuro. El informe tendrá un máximo de 60 páginas, sin incluir los anexos. Los anexos incluirán, sin que ello suponga una limitación, los resúmenes ejecutivos de los informes individuales.

7. Los destinatarios principales del informe serán aquellos que tomen parte en el HLF de Accra y sus colegas en el lugar de origen, con vistas a cubrir una audiencia más amplia. En consecuencia, el informe se centrará en extraer los puntos estratégicos, las inquietudes de los encargados de formular las políticas y las lecciones aprendidas. Como forma de ayudar a impulsar la implementación de la DP, el informe utilizará la información disponible como trampolín para plantear temas, hacer preguntas y ofrecer explicaciones de porqué y cómo se está logrando o no la implementación de la DP. Las conclusiones del informe se pondrán en contexto, con relación al proceso que llevó a la DP y lo que ha ocurrido desde que se adoptó, así como en los **contextos** de los países en los que se está implantando.

Marco analítico

8. **Preguntas centrales:** el informe responderá las preguntas centrales de evaluación descritas más arriba en el párrafo 3.
9. **Herramientas y técnicas:** las herramientas principales y técnicas que se utilizarán son:
 - Revisión sistemática y análisis de informes presentados para extraer y categorizar los resultados clave, explicaciones y conclusiones. El proceso tendrá en cuenta los límites de la representatividad de los informes enviados y el hecho de que la información es principalmente cualitativa (basada en percepciones del comportamiento) y se basa en tipos y niveles diferentes de investigación por sondeo;³
 - Triangulación entre resultados identificados por miembros del equipo, basada en sus diferentes muestras de informes y diferentes especializaciones temáticas, con el fin de identificar desviaciones y minimizar las diferencias en interpretación y/o posibles sesgos;
 - Rigurosa revisión por pares interna y externa para asegurar la inclusión de todas las conclusiones clave;
 - Identificación y señalización de los temas estratégicos vitales, e inquietudes políticas para los responsables legislativos en las conclusiones y lecciones aprendidas, incluyendo, por ejemplo, asuntos como

³ Con excepción del hecho de que el resumen informe de las amplias variaciones en el tamaño de las muestras de los sondeos y otras calificaciones metodológicas de los estudios constituyentes, así como temas no resueltos identificados por los revisores horizontales, el informe de síntesis no podrá calificar la fiabilidad de las distintas entradas.

los ampliamente conocidos incrementos de costes de transacción en la implementación de la DP;

- Gestión de calidad por el gerente interno de calidad y el Grupo Directivo de Evaluación.
10. **Patrones:** el equipo de síntesis:
 - Aplicará los métodos de acuerdo y de diferencia, y una medida necesaria de análisis de contenido, para identificar la frecuencia, los patrones, la convergencia y divergencia de resultados notificados entre los dos grupos de informes de evaluación;⁴
 - Considerará la información negativa, es decir lo que falta en todos o en algunos informes;
 - Analizará el cambiante contexto general de la implementación de la Declaración y las influencias contextuales de diferentes grupos de países y agencias involucradas; y
 - Expondrá patrones más amplios de causalidad donde proceda.
 11. **El “modelo” o marco normativo:**
 12. El marco normativo para las evaluaciones del progreso de la Declaración de París está definido explícitamente en los compromisos (y sub-compromisos base) de la Declaración propiamente dicha. Los patrones identificados se notificarán en el resumen en función de estas normas. Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta que se ha informado sobre una confusión significativa, solapamientos y diferencias de interpretación alrededor de algunos de los compromisos, y dichos factores tendrán que reflejarse y evaluarse en el informe.
 13. Las evaluaciones y sus respectivas síntesis son más exploratorias de los “porqué y los cómo” del rendimiento positivo o negativo de la implementación. Es evidente que el contexto es una variable crucial y la síntesis tendrá en cuenta la importante influencia de factores políticos, no sólo los técnicos/administrativos, de la implementación de la Declaración, dentro de los países socios y entre las instituciones socias de desarrollo.
 14. **Habilidades y procesos que se van a aplicar:**
 - Análisis y revisión sistemática de documentos
 - Análisis contextual experto
 - Identificación y cierre de brechas estratégicas
 - Revisión coherente por parte de equipos de revisión por pares
 - Habilidades de síntesis de alto nivel y sentido político
 - Habilidades de estructuración y redacción para hacer que la información sea lo más accesible y significativa posible para los encargados de formular políticas y para audiencias más amplias no especialistas.

⁴ El trabajo también incluirá la comprobación de otras hipótesis interesantes, particularmente sobre los “Porqué y Cómo” del rendimiento positivo o negativo, generado entre los participantes del Taller de Conclusiones Emergentes en enero – febrero de 2008.

Banco Asiático de Desarrollo
Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO)

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico del Banco Asiático de Desarrollo

Resumen Ejecutivo

<i>Funcionario responsable</i>	R. K. Leonard, Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO)
<i>Jefes de equipo</i>	L. C. Gutierrez, Experto Principal en Evaluación, División de Evaluación de Operaciones 1, DEO S. Shrestha, Experto en Evaluación, División de Evaluación de Operaciones 1, DEO
<i>Miembros del equipo</i>	C. Infantado, Experta Evaluadora de Portfolio, División de Evaluación de Operaciones 1, DEO A. Morales, Experto en Evaluación, División de Evaluación de Operaciones 1, DEO C. J. Mongcopa, Asistente Superior de Evaluación, División de Evaluación de Operaciones 1, DEO B. Cafirma, Asistente de Evaluación, División de Evaluación de Operaciones 1, DEO

En la preparación del presente informe se han seguido las directrices adoptadas formalmente por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) para evitar cualquier conflicto de intereses en sus evaluaciones independientes. Según la dirección del DEO, no ha habido conflictos de interés entre las personas encargadas de la preparación, revisión o aprobación del presente informe.

Evaluación de la implementación de la Declaración de París en el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD): Un estudio de los Socios de Desarrollo para una evaluación conjunta

Resumen Ejecutivo

El propósito del presente estudio de evaluación elaborado por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) es contribuir a la Primera Fase de la Evaluación conjunta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – Comité de Asistencia al Desarrollo (OCDE/CAD) de la Declaración de París. Conforme a los términos de referencia estipulados por OCDE/CAD, esta evaluación se centra en los insumos realizados en el BAsD en tres dimensiones: apropiación y liderazgo, capacidades y conocimiento y transversalidad, a fin de promover los cinco pilares de la Declaración de París.

En su calidad de Socio de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo ha seguido las tendencias generales de las buenas

prácticas en temas de desarrollo de la comunidad de desarrollo internacional. El Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) ha participado activamente en varios foros de alto nivel, incluidos el Foro de Alto Nivel sobre Armonización celebrado en Roma en 2003 y la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión Orientada a los Resultados del Desarrollo en 2004. Varias políticas y estrategias del BAsD, desarrolladas y adaptadas con anterioridad a la aprobación de la Declaración de París, incluyen conceptos relativos a apropiación nacional, construcción de capacidades gubernamentales en sus respectivas áreas temáticas y cooperación con otros Socios de Desarrollo.

De acuerdo con la información suministrada por la Dirección a la Junta de Directores del BAsD, el BAsD prevé continuar integrando en su trabajo los principios de París, un trabajo que ya está en marcha especialmente en los departamentos regionales. El BAsD ha preparado y está implementando planes de acción separados para abordar los pilares de alineación, armonización y gestión orientada a resultados.

En relación con los Indicadores de Progreso de la Declaración París, el BAsD avanza en el cumplimiento de los compromisos de París en materia de apropiación y gestión orientada a resultados, y necesita incrementar sus esfuerzos para alcanzar sus metas en relación con los pilares de alineación y armonización. El BAsD ya ha puesto en marcha actividades que contribuyen a la construcción de responsabilidad mutua. No obstante, los indicadores, tal y como se definen actualmente, no están reflejando las principales actividades del BAsD relacionadas con la Declaración de París. Dichas actividades incluyen asociaciones de cofinanciación y memorandos de entendimiento firmados con otros Socios de Desarrollo. Además, los indicadores no reconocen las actividades que conducen al cumplimiento, p.ej. el desarrollo de capacidades, especialmente en países que se encuentran en las fases iniciales de la implementación o en países con peores resultados.

Apropiación y liderazgo

Las políticas y las estrategias del BAsD apoyan generalmente los cinco pilares de la Declaración de París, y las directrices revisadas del BAsD para la preparación del documento de asociación nacional, la estrategia de asociación nacional, refuerzan su importancia. Sin embargo, algunas de las políticas, estrategias y/o procesos del BAsD pueden dificultar la consecución de algunas metas de los Indicadores de Progreso. Por ejemplo, es posible que el paquete actual de modalidades de préstamo deba ser revisado con vistas a facilitar la participación del BAsD en enfoques basados en programas.

Durante el transcurso de las entrevistas, la Junta de Directores del BAsD y la Dirección se mostraron generalmente a favor de la Declaración de París. No obstante, sería conveniente que la dirección del BAsD demostrara este apoyo de una forma más regular y patente. El personal, por su parte, expresó varias preocupaciones acerca de algunos pilares de la Declaración de París. El Departamento de Evaluación de Operaciones considera que el alcance y la definición de los Indicadores de Progreso en la monitorización del cumplimiento de la Declaración de París necesitan ser revisados y aclarados. No existen directrices ni indicadores de actividades relativas a la Declaración de París en aquellos países que no cuentan con una estrategia de desarrollo operativa. El DEO detectó que el coste de coordinación y armonización puede ser significativo para un Socio de Desarrollo.

Capacidades

El personal del BAsD conoce, por regla general, los pilares de la Declaración de París, algunos pilares mejor que otros. Si bien es cierto que queda trabajo por realizar en este campo, el personal del BAsD, formado por profesionales del desarrollo, continúa aprendiendo buenas prácticas de desarrollo. El personal que mejor conoce la Declaración de París es aquel que trabaja en misiones residentes, programación nacional, sectores con múltiples Socios de Desarrollo (p.ej., educación), y en países miembros en vías de desarrollo donde los gobiernos están implementando de forma activa el programa de París (p.ej., Bangladesh, Filipinas y Vietnam). Según una

evaluación de la implementación del programa, el personal posee, hasta la fecha, un bajo nivel de conocimiento sobre gestión orientada a resultados de desarrollo. Las nuevas directrices estratégicas nacionales sobre sociedades, aprobadas en 2006 y ampliamente difundidas en 2007, proporcionan cierta orientación al personal sobre la implementación de los pilares de la Declaración de París a la hora de preparar las estrategias nacionales, que incluyen la promoción de la apropiación nacional y la gestión orientada a resultados.

Las misiones residentes del BAsD desempeñan un papel fundamental en el cumplimiento de los compromisos de París por parte del BAsD en los países miembros. Las misiones residentes constituyen medios eficaces para apoyar el diseño y la administración de proyectos y, según los Socios de Desarrollo, incrementan la eficacia de los servicios del BAsD. Durante los años ha ido creciendo el volumen y el alcance del trabajo de dichas misiones. No obstante, las capacidades de las misiones residentes están limitadas por una falta de autoridad delegada y un incremento de la carga de trabajo sin que exista un aumento proporcional cualitativo y cuantitativo de los recursos. La eficacia y la eficiencia de las misiones residentes podría mejorarse con una mayor delegación y suministro de los recursos requeridos. Una mayor descentralización mejoraría su grado de reacción frente a los asuntos de desarrollo emergentes y, de esta manera, se respondería a las peticiones de incremento de la descentralización por parte de los países miembros en vías de desarrollo más grandes.

Transversalización e incentivos

El personal del BAsD está implementando los principios de París mediante tres pilares – apropiación, armonización y alineación – con un mayor grado de integración que los demás. La transversalización de los principios de París en un país miembro en vías de desarrollo está determinada por la apropiación que haga dicho país de la Declaración de París. Sin embargo, no existen incentivos específicos para que el personal implemente los principios de París.

Lecciones identificadas

Se identificaron varias lecciones como resultado de la implementación de la Declaración de París por parte de BAsD. Debido a la ausencia de una estrategia corporativa o plan de acción para cumplir con los compromisos de París, la implementación difiere en los departamentos y entre las misiones residentes, y siempre ha sido desde niveles inferiores hacia niveles superiores. Los factores más importantes que afectan a la implementación de los compromisos suelen ser, en general, el nivel de conocimiento y apropiación de la Declaración de París por parte del personal. En las misiones residentes y en los equipos nacionales, los factores determinantes del cumplimiento son la apropiación de sus planes nacionales de desarrollo y su capacidad de coordinación de los socios de desarrollo. No deben infravalorarse las funciones de difusión de información y desarrollo de los conocimientos del personal. Poseer una estrategia para realizar este cometido aportaría coherencia al mensaje y orientación al personal.

La implementación de la Declaración de París, según el sistema de organización actual, no carece necesariamente de efectos sobre los recursos. Las actividades de alineación y coordinación pueden requerir mucho tiempo, lo cual puede afectar a otras responsabilidades del personal como la implementación de proyectos y programas y su supervisión. Es necesario realizar un análisis detallado de los recursos adicionales requeridos con el objeto de garantizar que el personal no tenga que afrontar compensaciones difíciles como parte de sus responsabilidades. Es necesario ofrecer asesoramiento sobre la priorización que debe concederse a esta área frente a otros programas aparentemente igual de urgentes.

En los lugares en los que el BAsD sea un Socio de Desarrollo establecido en un sector o área, otros Socios de Desarrollo esperarán que desempeñe un papel de liderazgo en la coordinación de la asistencia y en la dirección del diálogo de políticas. Al BAsD se le suele considerar un “intermediario” honesto y fiable. Por ello, las autoridades gubernamentales, los Socios de Desarrollo nacionales y la sociedad civil esperan, a menudo, que el BAsD asuma un mayor papel de liderazgo. Sin embargo, en algunos casos, el BAsD se muestra reticente a ello por la falta de recursos adecuados. Si bien es cierto que la Declaración de París exige a los socios desarrollar o fortalecer la capacidad para preparar estrategias

nacionales allí donde no las haya, no existen directrices con respecto a los pasos que deben tomar los Socios de Desarrollo en caso de que no exista una estrategia de desarrollo nacional. Por ello, en este contexto, es posible que los Socios de Desarrollo apoyen proyectos individuales que no cuenten con la prioridad de los gobiernos o que supongan la duplicación de esfuerzos.

Recomendaciones para el BAsD

A fin de alcanzar todas las metas de la Declaración de París y mejorar su implementación, el BAsD podría considerar, entre otras, las siguientes recomendaciones principales:

Recomendaciones para la OCDE/CAD y el Foro de Alto Nivel

El alcance y las definiciones de los indicadores utilizados para medir el progreso del cumplimiento de las metas de la Declaración de París por parte de una organización deben ser revisados debido a que existen actividades significativas que no quedan reflejadas mediante los presentes indicadores. Las diferentes etapas de implementación y apropiación de la Declaración de París deberían reflejarse mejor en los indicadores de monitorización actuales o deberían desarrollarse nuevos indicadores. Ante la falta de una estrategia de desarrollo operativo, se recomienda el establecimiento de directrices y/o indicadores que reflejen cómo deberían coordinar su asistencia los Socios de Desarrollo.

Recomendación	Responsabilidad	Margen de tiempo
1. La Dirección del BAsD debe expresar de forma regular, y con muestras de apoyo visible, el compromiso del BAsD para con la Declaración de París.	Dirección, SPD, Departamentos Regionales, Departamentos de Apoyo a Operaciones	Próximos 9 meses
2. Con el objeto de lograr una implementación más efectiva, es necesario constituir una unidad específica para ofrecer orientación, gestión de conocimiento, monitorización y presentación de informes sobre la Declaración de París.	Dirección, SPD	Próximos 9 meses
3. Es posible facilitar la trazabilidad y la monitorización de la implementación de la Declaración de París por parte del BAsD mediante el desarrollo de un marco de implementación y seguimiento consolidado que contemple los compromisos estipulados en cada pilar. Esto incluiría definir las acciones planificadas por el BAsD para cumplir con los compromisos estipulados en los cinco pilares.	Dirección, SPD, Departamentos Regionales, Departamentos de Apoyo a Operaciones	Próximos 12 meses
4. Es necesario mejorar la orientación y el desarrollo de las capacidades del personal a fin de facilitar la implementación, la monitorización y la presentación de informes sobre el progreso de la implementación.	SPD, BPMSD, Departamentos Regionales, Departamentos de Apoyo a Operaciones	Próximos 12 meses
5. El BAsD debe entender mejor las implicaciones del manejo de recursos a la hora de cumplir los compromisos adquiridos en la Declaración de París, con vistas a proporcionar directrices que permitan al personal enfrentarse a alternativas compensatorias o, cuando sea necesario, reasignar recursos existentes, y/o adicionales, y las prioridades que deberían asignarse a cada actividad.	SPD, BPMSD, Departamentos Regionales, Departamentos de Apoyo a Operaciones	Próximos 12 meses

BAsD = BAsD BPMSD = Departamento de Sistemas de Gestión, Presupuesto y Personal, SPD = Departamento de Estrategia y Política.

Agencia Australiana de Desarrollo Internacional (AusAID)

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Australia

Resumen Ejecutivo

Enero de 2008

Resumen Ejecutivo

Australia ocupa un buen lugar con respecto a su alto grado de compromiso en la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París...

El marco normativo de los programas de ayuda, la creación de una Oficina para la Eficacia del Desarrollo (OED) y una política de evaluación de rendimiento y resultados demuestran el elevado grado de compromiso de Australia para con los principios de la Declaración de París y el programa, más amplio, de "eficacia de ayuda". Australia cuenta con políticas interrelacionadas, como la Política de Anticorrupción y la Política de Género, que apoyan firmemente la Declaración de París.

Se emplean estrategias nacionales y regionales para dar énfasis a la Declaración de París en el programa de cada país...

Las 10 estrategias nacionales y regionales de AusAID evaluadas abordaban algunos o todos los principios de la Declaración de París. Sin embargo, no se percibía una coherencia en la manera de hacerlo en las diferentes estrategias. Si bien es cierto que todas las estrategias se prepararon mediante consulta con los gobiernos de los países socios, dos fueron desarrolladas específicamente como estrategias "conjuntas" con el país en cuestión y una era "conjunta" con otro donante también.

El fuerte compromiso de Australia con los países frágiles aporta nuevos desafíos en el contexto de París...

Australia aporta un porcentaje de ayuda a los países frágiles mayor que cualquier otro miembro de la CAD. Por ello, el compromiso de Australia para con la Declaración de París y su implementación suele estar ligado al trabajo con socios frágiles. Australia ha desempeñado un papel activo en el desarrollo y puesta a prueba de los Principios para el Compromiso Internacional en los Estados Frágiles de la CAD.

La organización de la ayuda australiana en los países frágiles hace especial hincapié en un sistema de trabajo coherente y a todos los niveles gubernamentales. A modo de ejemplo, Australia ha puesto a disposición de los gobiernos de las Islas Salomón y Papúa-Nueva Guinea un grupo de funcionarios públicos que trabajan con ellos. Si bien es cierto que este enfoque resulta controvertido debido a que corre el riesgo de menoscabar la apropiación, Australia hace especial hincapié en la creación de capacidades de calidad, que incluye el fomento de intercambios a nivel institucional. A largo plazo, esta decisión de crear capacidades mediante el fortalecimiento del sistema de gobierno, utilizando una estructura de abajo hacia arriba, ofrece más posibilidades de cumplir con París que la alternativa de crear sistemas paralelos.

Los recientes cambios en la gestión de AusAID representan un signo de apoyo a la implementación de la Declaración de París...

AusAID ha acentuado recientemente la transferencia de personal, responsabilidades y autoridad para la toma de decisiones a las oficinas situadas en los países. La Declaración de París constituyó uno de los motores de este cambio. A pesar de ser una decisión muy reciente, una mayor presencia de personal y dirigentes en los países en vías de desarrollo debería servir para fomentar los principios de París sobre "apropiación, alineación y armonización". La creación de una oficina para la eficacia del desarrollo (ODE) y la introducción de una revisión anual de la eficacia del desarrollo (ARDE) han fortalecido las competencias de la agencia en términos de "gestión orientada a resultados" y, potencialmente, también en materia de "responsabilidad mutua".

Sin embargo, el grado de concienciación y conocimiento sobre la Declaración de París sigue siendo desigual...

Algunos miembros del personal han reflejado su compromiso con los principios de París mediante un entendimiento profundo de los detalles de la Declaración y de sus implica-

ciones prácticas. En cambio, otros siguen teniendo una idea vaga acerca de la Declaración de París. Piensan que significa “trabajar más estrechamente con los sistemas gubernamentales de los socios”. En conjunto, se entienden mucho mejor los primeros cuatro pilares (apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados) que el quinto (responsabilidad mutua).

Ha habido escasez de directrices operativas, pero ya están en marcha...

En los últimos dos años y medio ha existido poca orientación sobre la puesta en práctica de operaciones conformes a la Declaración de París, sin embargo, se esperan cambios positivos en el futuro. AusAID tiene previsto abrogar su antiguo programa de directivas operacionales “Ausguide”. Esta decisión es acertada porque “Ausguide” se basaba en la modalidad de proyecto tradicional. Recientemente se han celebrado talleres sobre “Formas de ayuda”, donde se han abordado posibilidades como los enfoques sectoriales (SWAps) y el trabajo directo a través de los sistemas de gobierno del país socio. Están a punto de finalizar los procesos de creación de nuevos negocios y pronto serán publicados por escrito, y, en un futuro cercano, serán complementados con capacitación. La orientación sobre las estrategias nacionales y regionales y para la revisión de pares podría fortalecerse para fomentar la atención temprana a los principios de la Declaración de París.

Es necesario continuar con la implementación...

Australia ha avanzado en la adopción de métodos de trabajo en sus programas nacionales que cumplan las estipulaciones de la Declaración del París. Durante los últimos dos años ha habido un cambio importante en el programa de ayudas australiano con un mayor énfasis en las asociaciones. Por ejemplo, Australia ha desempeñado un papel activo e importante a la hora de ayudar a “localizar” la Declaración de París en Vietnam durante los últimos años (mediante la Declaración Hanoi Core Statement) y, más recientemente, en Papúa-Nueva Guinea. Australia ha delegado poderes al gobierno neozelandés para implementar la ayuda australiana en dos pequeños países del Pacífico y ha delegado al Reino Unido un componente importante de su programa de ayuda para Nepal (DFID). Además, se está explorando en varios programas una amplia gama de modalidades de ayuda con un formato que no se basa en proyectos e incluye enfoques sectoriales y un mayor uso de los sistemas gubernamentales de los socios. Sin embargo, sigue habiendo proyectos independientes con estructuras de gestión paralelas. Es verdad que existen otros ejemplos positivos de análisis y proyectos conjuntos, pero siguen siendo minoritarios en esta fase. La Agencia necesita optimizar sus mecanismos para conocer el progreso obtenido con respecto a la Declaración de París. Los dirigentes están preocupados, con razón, por las dificultades para obtener información estadística básica relacionada con la Declaración de París (p.ej., la cantidad de dólares gastados a través de los sistemas gubernamentales de los socios). Por ello, es necesario llevar a cabo un esfuerzo consensuado de gestión para remediar esta situación.

En general, Australia ha empezado con buen pie desde que firmó la Declaración de París hace dos años y medio

Australia tiene mucho camino por recorrer para que sus acciones sean conformes con su grado de compromiso respecto a la Declaración de París, pero parece haber tomado la dirección correcta. Esta evaluación presenta una serie de recomendaciones que permitirán seguir avanzando en esa dirección.

División de Relaciones Económicas (DRE)
Evaluación de la Declaración de París
Ministerio de Economía

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Estudio del caso de Bangladesh

Resumen

Equipo de evaluación:

Siddiqur Rahman Choudhury, jefe de equipo
Nargis Islam, subjefe de equipo
A.K.M. Shamsuddin, asesor en educación
Abdul Malek, asesor en energía
Kaniz Aklima Sultana, asesor en medio ambiente

Informe elaborado y presentado por:

Natural Resources Planners Ltd. (NRP)
Dhaka, Bangladesh

Resumen

1. Introducción

En consonancia con la resolución resultante de la Declaración de París (DP), el Gobierno de Bangladesh (GOB) encargó una evaluación a nivel de país sobre la implementación de los compromisos contenidos en la DP. La evaluación se centró principalmente en (I) la utilidad de la DP como herramienta para el incremento de la eficacia de la ayuda, (II) el comportamiento de los Socios de Desarrollo (SD) y del socio receptor (Bangladesh) en términos de compromiso, capacidad e incentivos y (III) el impacto de las iniciativas definidas para la efectividad de la ayuda en función de los cinco ejes troncales de la DP: apropiación, equiparación, alineación, gestión por resultados, responsabilidad compartida.

Se seleccionaron tres sectores de muestra, a saber: (a) educación primaria, (b) energía y (c) medio ambiente como cuestiones interrelacionadas de un estudio detallado.

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones extraídas:

2. Conclusiones

2.1 La Declaración de París como herramienta enriquecedora de la eficacia de la ayuda

2.1.1 Claridad

Existe un conocimiento general acerca de la Declaración de París entre todo el personal de los Socios de Desarrollo. No obstante, a excepción de los funcionarios que trabajan directamente con los asuntos de la Declaración de París, el nivel de familiaridad con la misma no es muy elevado. En lo que respecta al Gobierno de Bangladesh, no ha tenido lugar una difusión aceptable de los compromisos de la Declaración de París. Con excepción de los funcionarios clave del GOB que trabajan en la coordinación y políticas de ayuda, la mayoría de los responsables no conocen suficientemente los compromisos e indicadores promulgados por la Declaración de París. Muchos de los encuestados sienten que la definición de apropiación no está demasiado clara. Por ejemplo, algunos encuestados preguntaron de quién es la apropiación.

2.1.2 Relevancia

En general, los compromisos de la Declaración de París son relevantes para el esquema de ayuda de Bangladesh y han captado puntos álgidos relativos a la eficacia de la ayuda en el país. Sin embargo, la sostenibilidad de los resultados de los proyectos financiados, un punto importante de la eficacia de la ayuda, no se ha abordado de forma adecuada. El indicador 1 es demasiado limitado como para medir todos los aspectos relacionados con la apropiación y la medición de muchos

puntos de la eficacia de la ayuda (apartado 3.2 del informe) no se ha recopilado mediante otros indicadores.

2.1.3 Coherencia:

Los encuestados no han expresado ninguna inquietud reseñable con respecto a la coherencia de los compromisos de la Declaración de París.

2.2 Comportamiento de los Socios de Desarrollo

2.2.1 Compromiso

Los Socios de Desarrollo con un mayor énfasis de sus sedes centrales para implantar la Declaración de París demuestran un mayor compromiso que aquellos socios que reciben menos motivación. Algunas de las evidencias que corroboran esta afirmación son: (I) el apoyo de los Socios de Desarrollo a la Estrategia de Reducción de la Pobreza del Gobierno de Bangladesh y alineación de su programa de ayudas con los objetivos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, (II) desarrollo de un plan de acción monitorizable para implantar los compromisos de la Declaración de París, (III) colaboración con el GOB en la formulación e implementación del plan de acción de equiparación de Bangladesh, participación en la encuesta DAC 2006 y 2008 y la evaluación del nivel actual del país, (IV) formulación conjunta de estrategias de cooperación de cuatro grandes Socios de Desarrollo (que representan más del 80% de la ayuda oficial para el desarrollo), a saber, Japón, Reino Unido, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, (V) armonización de los programas de ayuda de 10 países miembros de la ONU a través del Marco de Ayuda para el Desarrollo de Naciones Unidas (UNDAF) y (VI) la creciente alineación de algunos Socios de Desarrollo con los procedimientos del Gobierno de Bangladesh y los sistemas del país.

A pesar de la demostración de los compromisos antes mencionados, la proliferación de unidades de implementación de proyectos con muy pocas reducciones en años recientes, la participación de los donantes en la microgestión de proyectos, el incremento del número de misiones (250 en 2006, y 402 en 2007), la falta de iniciativa de algunos Socios de Desarrollo para acoplarse a los procedimientos y sistemas del país así como el continuo condicionamiento de la ayuda denotan el incumplimiento de algunos de los compromisos de la Declaración de París.

2.2.2 Capacidad

Las capacidades de los Socios de Desarrollo varían. La rotación de personal es un problema en algunos Socios de Desarrollo, mientras que otros han informado de la escasez de personal. Sin embargo, la principal restricción de algunos Socios de Desarrollo es la falta de delegación de autoridad por parte de las sedes centrales para la toma de decisiones a nivel de campo sobre muchos asuntos.

2.2.3 Incentivos

Sólo unos pocos Socios de Desarrollo en Bangladesh han dedicado unidades o personal para implantar los compromisos

de la Declaración de París. No hay evidencia de que existan incentivos especiales de motivación para el personal de los Socios de Desarrollo en aras de que implanten los compromisos adquiridos en la Declaración de París.

2.3 Comportamiento del país socio (Bangladesh)

2.3.1 Compromiso

El GOB ha demostrado, en términos claros y concisos, su compromiso para implementar la Declaración de París. Algunas evidencias que demuestran lo expuesto son: (I) la formulación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y vinculación de sus objetivos con un esquema presupuestario a medio plazo reflejado en presupuestos anuales, (II) establecimiento de la célula Estrategia de Reducción de la Pobreza – Plan de Acción de Equiparación en la División de Relaciones Económicas y en el comité ejecutivo para la evaluación de la Declaración de París, (III) reestructuración del grupo de consultoría local mediante la provisión de dirección conjunta del Secretario de la División de Relaciones Económicas y el consejero nombrado por los Socios de Desarrollo, (IV) formulación del Plan de Acción de Equiparación de Bangladesh, realización de la encuesta OECD/DAC 2006, (V) impartición de talleres destinados a difundir los compromisos de la Declaración de París, (VII) iniciativas continuadas para la evaluación del nivel del país, encuesta del comité de ayuda al desarrollo (DAC) 2008 y (VIII) reforma del sistema de compras que ha llevado a la promulgación de las normativas de adquisición pública 2006 y (IX) esfuerzos continuados para reformar el sistema de gestión de finanzas públicas.

Los compromisos del GOB se verían acentuados si la velocidad de implementación del Plan de Acción de Equiparación fuese mayor y si la célula Estrategia de Reducción de la Pobreza – Plan de Acción de Equiparación de la División de Relaciones Económicas hubiese sido más efectiva.

2.3.2 Capacidad

El gran reto para la efectividad de la ayuda son las limitaciones de capacidad de los funcionarios del GOB en la gestión de la misma y de otros recursos para el desarrollo. Algunas de las limitaciones son: (I) incapacidad para articular políticas de ayuda y formular proyectos de asistencia dignos de financiación, (II) incapacidad para procesar y aprobar proyectos de forma oportuna, (III) limitaciones de capacidad para implantar y gestionar proyectos, concretamente en el área de adquisiciones y gestión financiera y (IV) limitaciones en la supervisión y coordinación de las ayudas.

A pesar de algunas iniciativas dirigidas a reforzar la capacidad del GOB, todavía no se ha alcanzado la capacidad deseada debido a la lentitud de las reformas del servicio funcional. Las iniciativas procedentes de los donantes para mejorar las competencias del GOB tampoco han ayudado mucho puesto que a menudo se han diseñado sin tener en cuenta las necesidades reales, la sostenibilidad u otras condiciones de índole local. El mal posicionamiento del personal cualificado y la frecuente rotación del personal constituyen otras restricciones que obstaculizan y dificultan la eficacia de la ayuda.

2.3.3 Incentivos

Otra área crucial de la efectividad de la ayuda es la ausencia de un sistema apropiado de incentivos destinado a motivar al personal del GOB para que implanten los proyectos de desarrollo. En ausencia de incentivos especiales en términos de remuneración y debido a una expectativa limitada de promoción y desarrollo profesional, existe poca motivación entre los funcionarios del GOB involucrados en la gestión de la ayuda y la implementación de los proyectos. Se han emitido muchas declaraciones relativas a la reforma del sistema de incentivos, pero no se han obtenido resultados tangibles en esta área.

2.4 Resultados emergentes

2.4.1 Resultados de proceso

- **Apropiación:** la formulación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza por el GOB a través de un proceso participativo, su implementación y subsiguiente aprobación por parte de los Socios de Desarrollo marcan un hito en la consecución del compromiso de apropiación de la Declaración de París en Bangladesh. La Estrategia de Reducción de la Pobreza tiene prioridades estratégicas claras vinculadas a un marco presupuestario a medio plazo que se reflejan en presupuestos anuales. El GOB está implantando el marco presupuestario a medio plazo en fases. Hasta ahora, se ha implantado en dieciséis grandes fondos ministeriales de gastos para el desarrollo. La implementación del marco presupuestario a medio plazo experimenta dificultades debido a las restricciones de capacidad de los ministerios involucrados.
- **Alineación:** la utilización de procedimientos de adquisición del GOB se ha incrementado. En la mayoría de los casos de licitación local los procedimientos del GOB se están cumpliendo. En el caso de las licitaciones internacionales, algunos Socios de Desarrollo principales todavía tienen que ajustar sus procedimientos. El uso del sistema de gestión de finanzas públicas de Bangladesh (PFMS) también ha aumentado gracias a las reformas experimentadas en el mismo. Algunos donantes, sin embargo, son muy reacios a usar el PFMS del país, lo que ha llevado incluso a uno de ellos a interrumpir su aportación al presupuesto. Aunque las carencias del personal del GOB, particularmente en lo que a compras y gestión financiera se refiere, son un obstáculo para la alineación, la rigidez de los procedimientos de algunos Socios de Desarrollo multilaterales y su falta de voluntad para alinearse con el sistema del país son igualmente responsables de la desincronización.
- **Armonización:** hay un progreso sustancial en la equiparación de las ayudas en Bangladesh desde el inicio de la Declaración de París. Cuatro donantes principales, a saber: el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Departamento de Desarrollo Internacional y Japón, han equiparado sus programas de asistencia mediante la formulación conjunta de estrategias de ayuda. Diez organizaciones del sistema ONU también han armonizado

sus programas de asistencia a través de UNDAF, implicación que ha traído consigo la introducción de revisiones conjuntas según el marco de asistencia al desarrollo de Naciones Unidas. Además, se ha desplegado un enfoque armonizado para la transferencia de fondos destinados a los socios de implementación. Otros ejemplos incluyen los programas sectoriales tales como el Programa de Desarrollo de la Educación Primaria-II, y el Programa de Sanidad, Nutrición y Población además de otros esfuerzos de financiación conjunta basados en sociedades complementarias. A veces, los esfuerzos de equiparación se ven limitados por la diversidad de procedimientos existente entre los entes donantes.

- **Gestión por resultados:** La Estrategia de Reducción de la Pobreza ofrece una gestión por resultados mediante la vinculación de estrategias nacionales de desarrollo con los procesos presupuestarios anuales. El Marco Presupuestario de Medio Plazo generado en consonancia con los objetivos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza también tiene asignaciones estrechamente vinculadas a las metas de desarrollo.
- **Responsabilidad compartida:** el establecimiento del foro de implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza liderado por el GOB con representación de los Socios de Desarrollo para supervisar la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el equipo de trabajo conjunto GOB-Socio de Desarrollo para supervisar la implementación del Plan de Acción de Equiparación son ejemplos del avance obtenido en el proceso de responsabilidad mutua.

3. Estudios por sectores

3.1 Educación primaria (Programa de Desarrollo de la Educación Primaria-II)

3.1.1

El estudio de evaluación ha notado el mismo progreso del Programa de Desarrollo de la Educación Primaria-II en el cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París. Dichos compromisos son: (I) la profundización de la responsabilidad de los programas, (II) la utilización de una aplicación estándar para el retiro de fondos e informes de control financiero, (III) el cambio del calendario presupuestario de UNICEF para su sincronización con el GOB y (IV) un mejor desempeño del Programa de Desarrollo de la Educación Primaria-II en relación a doce indicadores de la Declaración de París, comparados con la media nacional.

3.1.2

Los puntos que requieren especial atención para mejoras son: (I) la equiparación de distintos tipos de financiación y la racionalización de sistemas complicados de gestión de fondos, (II) mayor sincronización con el sistema de adquisiciones del GOB y (III) desarrollo de la capacidad para institucionalizar los logros del Programa de Desarrollo de la Educación Primaria-II.

3.2 Sector eléctrico y energético

3.2.1

La apropiación del GOB ha aumentado en el sector eléctrico y energético. Los programas/proyectos del sector energético se formulan en consonancia con la Estrategia de Reducción de la Pobreza y a la luz de la política energética. Los donantes también han alineado sus estrategias de ayuda a las políticas, planes maestros y estrategias del GOB antes mencionadas.

3.2.2

El estudio sectorial sobre energía y electricidad ha registrado una mejora en la equiparación de la ayuda y su respectiva coordinación, pero un progreso limitado en la alineación con los sistemas de compras y gestión financiera pública del país. Como en otros sectores, la alineación con los procedimientos de adquisiciones en el caso de las licitaciones locales ha aumentado de forma significativa, pero el progreso es limitado en el caso de las licitaciones internacionales. El estudio también destaca movimientos positivos con respecto a los programas de reformas sectoriales y en la reducción de pérdidas del sistema.

Las grandes inquietudes identificadas en el estudio con respecto a la efectividad de la ayuda son: (I) los retrasos en el proceso de licitaciones por parte del GOB, (II) la aprobación de las propuestas de adquisición por parte de los socios de desarrollo y (III) la selección y contratación de consultores/ingenieros responsables. Otras preocupaciones a tener en cuenta son la inmanejable condicionalidad cruzada, la no reducción del coste de las transacciones y la proliferación de misiones individuales.

3.3 Medio ambiente

3.3.1

En años recientes, se ha profundizado la responsabilidad de Bangladesh en el desarrollo de estrategias nacionales relativas al medio ambiente. Se ha alcanzado un progreso significativo en el establecimiento de políticas y en el marco institucional y legal necesario para reforzar la gestión medioambiental en Bangladesh. El medio ambiente como cuestión interrelacionada se ha incluido en la Estrategia de Reducción de la Pobreza con vinculación a las estrategias de desarrollo nacional y a los presupuestos anuales. El estudio revela que la capacidad institucional y el sistema de evaluación actuales del GOB para abordar el efecto potencialmente negativo de los proyectos y programas de desarrollo no son los adecuados. No existen directrices concretas para la conducción y revisión de evaluaciones medioambientales relativas a los proyectos no industriales. Los donantes en Bangladesh no están satisfechos con la calidad de las evaluaciones de impacto ambiental, y más particularmente con los requisitos de consulta pública y publicación de la información pertinente. Los donantes desempeñan un papel clave para reforzar la capacidad del GOB en la gestión medioambiental y la supervisión del cumplimiento de las leyes de protección. Casi todos los encuestados opinan que es muy importante continuar con la creación de procedimientos de evaluación de impacto ambiental comunes

para los proyectos de desarrollo y el establecimiento de normas para las evaluaciones de impacto ambiental relativas a los proyectos no industriales.

Recomendaciones:

- I. El proceso de implementación de los compromisos de la Declaración de París debe integrarse con la estructura de ayuda de los Socios de Desarrollo y el GOB.
- II. El GOB, en colaboración con los Socios de Desarrollo, debe impartir más talleres para difundir la información.
- III. La División de Relaciones Económicas debe reforzar su papel de coordinación y supervisión mediante la actualización de su célula actual de Estrategia de Reducción de la Pobreza-Plan de Acción de Equiparación a un equipo con todas las de la ley y mejorar el ritmo de implementación del Plan de Acción de Equiparación.
- IV. Todas las grandes ayudas canalizadas a través de ministerios deben crear una unidad dedicada a la coordinación y control de la implementación del Plan de Acción de Equiparación.
- V. La Declaración de París debe abordar el tema de la sostenibilidad de los resultados de los programas y proyectos financiados.
- VI. Los indicadores identificados en la Declaración de París pueden revisarse de forma que sean adecuados y aptos para medir la apropiación y la sostenibilidad medioambiental.
- VII. Debe mejorarse la capacidad de los funcionarios locales del socio receptor mediante la delegación de mayor autoridad por parte de las sedes centrales para acelerar el proceso de toma de decisiones.
- VIII. El GOB puede tomar la iniciativa, con ayuda de los Socios de Desarrollo, y desarrollar un programa de capacitación integral basado en las necesidades en todo el ámbito gubernamental.
- IX. Los Socios de Desarrollo deben tomar iniciativas para dismantelar las unidades paralelas de implementación de proyectos tan pronto como sea posible. Los Socios de Desarrollo deben evitar la microgestión de proyectos financiados. Debe reducirse el número de misiones procedentes de las sedes centrales de los Socios de Desarrollo mediante la conformación de misiones conjuntas en lugar de individuales.
- X. Debe eliminarse la vinculación de la ayuda, y la condicionalidad inherente a los desembolsos debe ser realista y estar dentro de las posibilidades de cumplimiento del GOB.
- XI. Los donantes deben brindar subvenciones de ayuda para apoyar al GOB en sus esfuerzos por proteger el medio ambiente.

Primera Fase de la Evaluación de la implementación de la Declaración de París Evaluación a nivel País Bolivia

Resumen Ejecutivo

Estudio realizado por el Equipo de Evaluación de la Declaración París del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Resumen Ejecutivo

Actualmente, Bolivia se encuentra en un proceso de cambio que se inicia el 22 de enero de 2006, con la llegada a la Presidencia de la República de Evo Morales Ayma. Este hito marca el comienzo de una revolución democrática y cultural en el país, que tiene como finalidad desmontar el colonialismo y el neoliberalismo, para lograr un Estado pluricultural y comunitario que permita superar la desigualdad y la exclusión social.

Los postulados anteriores se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia, Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien" aprobado mediante D.S. N° 29272 de 12 de septiembre de 2007. Este instrumento de gran legitimidad que busca el "Vivir Bien" se fundamenta en una visión cosmocéntrica¹, expresada a través del encuentro de pueblos y comunidades, respetando la diversidad e identificación cultural.

Las propuestas y las bases del Plan Nacional de Desarrollo son el resultado del conjunto de las demandas del pueblo para construir un Estado pluricultural y comunitario, que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y de los pueblos indígenas emergentes. De esta manera, el Estado como promotor y protagonista del desarrollo productivo, con la articulación y complementariedad de la economía estatal, comunitaria, mixta y privada, busca un equilibrio entre el cambio deseado y la sostenibilidad macroeconómica del país como instrumentos que coadyuvarán a una recuperación de la economía y a una promoción de una mayor justicia social.

¹ Cosmocéntrico se refiere a que el cosmos es el centro de la dinámica espiritual, material, económica, social y política de las comunidades.

El Plan Nacional de Desarrollo cuenta con una visión de corto, mediano y largo plazo, con la intención de direccionar los recursos internos y externos en función de las prioridades nacionales, fortaleciendo un Estado soberano que oriente la acción política, económica y social del país, con un cambio del patrón de desarrollo.

En el marco de los compromisos a nivel internacional, Bolivia junto con 86 países y 25 Organismos Cooperantes suscribió el año 2005 la "Declaración París", en la cual se reconoce la necesidad de incrementar significativamente la eficacia de la Ayuda al Desarrollo para reducir la pobreza y la desigualdad. En este sentido, la Declaración París respalda los esfuerzos que realizan los países y sus Gobiernos para asumir el liderazgo, premisa congruente con los principios expresados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Al respecto, Bolivia forma parte de un grupo de diez países voluntarios para realizar la "Evaluación País de la Declaración de París", la cual pretende estimar y valorar el cambio de conducta de los Cooperantes y del Gobierno a partir de la suscripción de la Declaración París.

Para este objetivo, el presente documento, en principio, muestra un análisis de la cartera vigente de financiamiento externo en Bolivia, que a febrero de 2008 alcanza un monto de \$us 4.271 millones, entre donaciones (40%) y créditos comerciales y concesionales (60%). En este contexto, se puede ver que entre los principales financiadores del país está la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), USAID, la Unión Europea (UE), el Banco Mundial (BM), Brasil, Alemania (Kfw y GTZ), Holanda y Japón (JICA).

Asimismo, el sector que cuenta con mayores recursos es Transportes, que absorbe el 40% de los recursos, siendo la principal institución de destino de fondos la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC), que se beneficia con el 29% de los mismos.

Cabe señalar que entre los años 2003 y 2007, se produce una reducción importante de la dependencia de recursos externos para proyectos de inversión, pasando de un 62% en el año 2003 a un 36% en el año 2007. Este hecho se explica en parte por el aumento del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) en la inversión pública, que en 2007 llega al 31%.

Asimismo, se analizan los resultados de la encuesta 2006 de seguimiento de la Declaración París para Bolivia, que sirvieron como línea de base para la presente evaluación, los cuales muestran avances moderados en cuanto a Apropiación, Gestión por Resultados y Responsabilidad Mutua, debido a que en el año 2006 el Plan Nacional de Desarrollo estaba en la primera fase de implementación y Bolivia no contaba con un sistema de seguimiento y evaluación. Asimismo, no existía una metodología establecida para llevar a cabo el seguimiento en temas de armonización y alineamiento. Los bajos resultados en cuanto a Alineamiento y Armonización se deben a que una gran parte de la actividad apoyada por los donantes estaba desvinculada de los sistemas oficiales de adquisiciones y finanzas públicas y a que el uso de enfoques sectoriales y/o programáticos aún estaba concentrado en pocos sectores como Educación, Defensor del Pueblo y Saneamiento Básico.²

La evaluación de la Declaración París analiza además aspectos cuantitativos y cualitativos de la puesta en práctica de la misma y se realizó mediante entrevistas a la Cooperación Internacional (CI), diversas ONG, miembros del Gobierno Central y representantes de gobiernos locales, que aportaron criterios sobre la claridad, pertinencia y coherencia, a través de un cuestionario.

En este contexto, la percepción acerca de la claridad de los doce indicadores de la Declaración París, es positiva en un 90% para la CI y en un 98% para el Gobierno. Igualmente, existe una buena percepción sobre la pertinencia de los indicadores, evidenciado en un 90% de respuestas positivas de la CI y en un 98% del Gobierno.

En cuanto al compromiso de implementación de la Declaración París, se identificó que este está directamente relacionado al grado de conocimiento y apropiación de la misma por parte de la CI y del Gobierno. Entre otras cosas, se evidenció que existe mayor difusión de la Declaración dentro de las instituciones de la CI, particularmente en el ámbito ejecutivo, a diferencia del gobierno nacional que presenta menor grado de difusión y socialización.

En cuanto al principio de **Apropiación**, el Plan Nacional de Desarrollo cuenta con un alto grado de legitimidad, mostrando así un alto grado de avance.

² Informe País Survey 2006 – OECD

A partir del liderazgo del Gobierno en las políticas nacionales, se ha propiciado un mayor **Alineamiento** de la CI, sobre todo por parte de la cooperación bilateral, continuando los organismos multilaterales con sus sistemas propios, lo cual se evidencia en los convenios de Financiamiento que se suscriben principalmente con el BID y el Banco Mundial, que establecen la utilización de sus propios Sistemas como condicionantes. Asimismo, la comunidad cooperante ha mostrado mayor predisposición para alinearse con las prioridades nacionales. Dicho cambio fue altamente influenciado por dos eventos: la visión de la nueva administración pública, que asume su rol protagónico en la conducción del país, y la iniciativa por parte de la CI de suscribir un código de conducta que invita a los donantes a que autoevalúen sus ventajas comparativas, tomando en consideración la perspectiva de los países receptores, cada vez más enfocados a mejorar la eficacia, reducir los costos de transacción y aliviar la carga administrativa de los países socios.

Asimismo, el Gobierno ha implantado medidas concretas para la coordinación a través del Mecanismo de Coordinación Gobierno – CI, conformado por cinco Mesas: Productiva, Digna, Democrática y Soberana, Armonización y Macroeconómica.

En el caso de los presupuestos plurianuales, la CI cuenta con mecanismos y procedimientos que le permiten establecer estructuras presupuestarias plurianuales diversas, dependiendo de la agencia, y que pueden fluctuar entre dos a cinco años. Por otro lado, el Gobierno se encuentra trabajando en conceptualizar y operativizar un sistema de planificación, elemento necesario para poder implementar el mecanismo de presupuestos plurianuales. Actualmente, la normativa nacional está establecida para presupuestos anuales. El trabajo deberá ser coordinado entre el Ministerio de Planificación para el Desarrollo y el Ministerio de Hacienda, principalmente. Asimismo, se considera como un importante avance la creación del Viceministerio de Planificación Estratégica Plurianual.

En cuanto a **Armonización**, existen avances sobre todo en salud y educación, campos en los que existen mecanismos sectoriales de coordinación establecidos con la CI. En estos casos, los organismos bilaterales se han mostrado más predispuestos a la implementación de enfoques sectoriales y canastas de fondos, al igual que a la realización de misiones e informes conjuntos. Cabe aclarar que cuando se trabaja bajo un enfoque programático, utilizando una canasta de fondos, se hace uso de los sistemas nacionales. Esta condición restringe la participación de las Agencias Multilaterales, que pueden estar predispuestas a participar en el Programa, pero no a formar parte de la canasta, debido a que sus procedimientos internos aún no lo permiten.

En el tema de Gestión por Resultados, considerando la complejidad de la aplicación de la Gestión por Resultados, Bolivia debe profundizar el fortalecimiento de sus capacidades organizativas y tecnológicas en los sistemas de información, planificación, presupuesto plurianual, monitoreo y evaluación.

Por otra parte, los donantes deben realizar esfuerzos conjuntos para apoyar el fortalecimiento de las capacidades de Bolivia mediante el apoyo de cooperación técnica y financiera coordinada.

En este contexto, existen agencias que tienen herramientas enfocadas al seguimiento y evaluación de resultados, estandarizadas para su aplicación a nivel internacional (BID, PNUD y otras). Considerando que esta temática está siendo apropiada al interior de las Agencias de Cooperación, estas herramientas están en proceso de validación y ajustes, situación que tomará varios años, de acuerdo con las características de cada sistema.

Cada Agencia ha desarrollado su propia versión, lo cual puede impedir en el futuro homogeneizar o comparar los resultados. En este sentido, se deben aunar esfuerzos para lograr una mayor coordinación.

Igualmente, El Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Hacienda han generado algunas iniciativas, que se encuentran en proceso de diseño y validación, destinadas a la Gestión por Resultados.

La Declaración París, como parte de los compromisos para incrementar la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), forma parte de la agenda oficial de las agencias de CI, y evidencia un mayor involucramiento del personal de las sedes respecto al de las oficinas locales-nacionales.

Para el Gobierno, la Declaración París debe ser más que solo un compromiso internacional que genere la repercusión necesaria dirigida a acciones vinculantes que impliquen el establecimiento de planes de acción dentro de las distintas instancias gubernamentales.

Finalmente, Bolivia reconoce los avances que la CI realizó en los últimos dos años con el objetivo de mejorar la eficacia de la AOD, pero también considera necesario que la Comunidad Internacional se alinee con los esfuerzos del Gobierno de Bolivia por disminuir las brechas de información para la toma de decisiones. Asimismo, se requiere realizar un trabajo o estudio conjunto acerca de los "Costos de la AOD" en términos de terciarización, delegación de administración, misiones y otros, que disminuyen la cantidad efectiva de ayuda que llega a países de la región y particularmente a Bolivia.

Ministerio de Asuntos Exteriores/Danida

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Dinamarca

Resumen Ejecutivo

Evaluación realizada por:

Jorgen Billetoft, Jefe de Equipo

Mike Wort

Peter Ssentongo Mukisa

Dorte Kabell

El equipo expresa su agradecimiento al Departamento de Evaluación de Danida y al Grupo de Referencia por su apoyo y comentarios que tanto han beneficiado el trabajo del equipo.

No obstante, los resultados y las conclusiones de este informe son únicamente del equipo de evaluación y no deben atribuirse al Ministerio de Asuntos Exteriores/Danida ni a ninguna otra persona con la que se reunió el equipo.

Ministerio de Asuntos Exteriores/Danida

Resumen de Evaluación/Junio de 2008

Evaluación de la implementación de la Declaración de París (fase uno): caso práctico de Dinamarca

Introducción

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de marzo de 2005 nació con vistas a acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Su principal mensaje es que si se ponen en práctica las acciones y los cambios de comportamiento especificados en la Declaración, la ayuda será más efectiva y, en consecuencia, mejorarán las perspectivas para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Declaración de París se fundamenta en cinco principios clave: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua. Los principios de la Declaración han pasado a ser un elemento de gran relevancia en la administración de desarrollo danesa. La mayoría de las ideas suelen figurar de manera destacada en las políticas y directrices que se transmiten a las embajadas. La descentralización de la gestión de la cooperación al desarrollo danesa implica que las embajadas están comprometidas con una "gestión sobre el terreno" y que son capaces de tomar decisiones de acuerdo con las intenciones de la Declaración.

Este estudio se realizó entre junio y diciembre de 2007 y fue

encargado por el Ministerio de Asuntos Exteriores danés como parte de una evaluación más amplia de la Declaración de París lanzada en 2006. La valoración se centró en tres áreas principales: (i) compromiso con la Declaración de París y apropiación de la misma por Danida, (ii) aspectos de capacidad y capacitación tal y como se indican en las consideraciones relativas a la capacidad de los recursos humanos, los desafíos estructurales, las limitaciones de los recursos financieros y el enfoque de las políticas, y (iii) incentivos para aplicar los principios de la Declaración de París, incluyendo el rendimiento y la trayectoria profesional del personal.

Conclusiones Generales

En consonancia con la tendencia general entre las organizaciones de donantes, Danida no atiende por igual a los cinco principios de la Declaración de París. Se ha centrado principalmente en la armonización y alineación. La apropiación, la gestión orientada a resultados y la responsabilidad mutua, en ese orden, han recibido una atención menor. Existen razones fundadas para ello, ya que estos ámbitos albergan la mayor incertidumbre sobre el significado de la Declaración de París y sobre las implicaciones que suponen para los socios de desarrollo. Danida se ha centrado en iniciativas que tienen lugar en la "sala de máquinas", en las cosas prácticas que son realizables con procedimientos, reglas y presentación de

informes (mayoritariamente por parte del donante), y en nuevas formas de colaboración.

La percepción de lo que se está haciendo y lo que se podría hacer para implementar la Declaración de París varía considerablemente en función del puesto que se ocupe dentro del sistema de Danida. En particular, la evaluación mostró que existe una marcada diferencia de opiniones entre el personal de embajadas y los responsables del desarrollo de sistemas y políticas a nivel central. No obstante, la impresión general es que, tanto a nivel central como en las embajadas, existe un apoyo firme generalizado de los principios de la Declaración de París. Los principales retos resaltados por los encuestados son los relacionados con las limitaciones de capacidad por parte de los países socios y la enorme cantidad de tiempo empleada en la armonización y coordinación por parte del donante.

Liderazgo/compromiso

Todos los encuestados, tanto de la sede central como de las embajadas, consideraron importantes y útiles la Declaración de París y los instrumentos propuestos para mejorar la eficacia y la sostenibilidad de las ayudas. Todas las embajadas reseñaron los importantes esfuerzos que se están realizando con el fin de adaptar los programas existentes y futuros a los principios de París, es decir, alinear los programas con las prioridades gubernamentales e intensificar la división del trabajo entre los Socios de Desarrollo. Sin embargo, las circunstancias en las que se lleva a cabo esta adaptación varían considerablemente según el país. Algunas embajadas consideran que las limitaciones de capacidad por parte de algunos gobiernos socios, unidas, a veces, a la falta de interés en el programa de París, están frenando el esfuerzo de alineación. Este hecho conduce ocasionalmente a situaciones en las que el deseo de promover la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio debe sopesarse con el deseo de fortalecer la apropiación del país socio.

Salvo alguna excepción, existe un amplio consenso político con respecto a las actuales prioridades y prácticas de cooperación al desarrollo danesas, incluido el esfuerzo por mejorar la eficacia de la ayuda, tal y como se indica en la Declaración. Al mismo tiempo, la política de "tolerancia 0" en temas de fraude y mala gestión, que a veces frena la alineación con los sistemas de gestión financieros nacionales, y la práctica de asignación de fondos a temas prioritarios e interrelacionados son características de la cooperación al desarrollo danesa aceptadas por el parlamento danés. Ni la dirección de Danida ni los informantes ajenos a Danida pronosticaron el marcado incremento de la partida de la Ayuda Presupuestaria General. Sin embargo, algunos encuestados esperaban que aumentara el uso de la ayuda presupuestaria sectorial y los fondos sectoriales, al considerarse una plataforma más propicia para el diálogo político del sector y para la búsqueda de ayudas que la ayuda presupuestaria general.

Algunos encuestados de la embajada consideraron que el hecho de asignar fondos a intervenciones temáticas especiales e iniciativas interrelacionadas tiende a complicar la alineación

con las políticas y estrategias nacionales del socio y, por lo tanto, pone en peligro la apropiación y el liderazgo nacionales. Si bien admiten que las embajadas deben ocuparse de numerosos "temas prioritarios", la dirección de Danida mantiene que las demandas son gestionables si se abordan como partes integrales de las actividades transversales. Es posible que el enfoque en la armonización y alineación haya reducido los costes de transacción para los gobiernos socios, pero las respuestas a los cuestionarios y entrevistas que se realizaron en embajadas como parte de esta evaluación indican que esto (aún) no ocurre con los Socios de Desarrollo. Todas las embajadas señalaron que la carga de trabajo se había incrementado de forma sustancial tras la Declaración de París. En particular, la coordinación de donantes se señaló como la tarea que mayor tiempo absorbe, principalmente debido a la proliferación de foros de coordinación. La dirección de Danida sugirió que este hecho responde a un fenómeno temporal que se resolverá una vez entren plenamente en vigor las Estrategias de Asistencia Conjuntas y sea evidente el enfoque del donante correspondiente.

Algunos encuestados indicaron que los temas interrelacionados tienden a ser asuntos en los que se involucran principalmente los donantes y, posiblemente, la sociedad civil. Esto refleja la dimensión política de la ayuda. Se reconoce que los temas interrelacionados están, naturalmente, sujetos a los principios de París y deben alinearse con las políticas gubernamentales, pero son pocas las personas que entienden de forma intuitiva de qué manera los asuntos interrelacionados pueden contribuir a la implementación de la Declaración. Por lo tanto, se podrían fortalecer aún más los vínculos entre la Declaración de París y los temas interrelacionados para mejorar el entendimiento y la aplicación práctica.

Desafíos de capacidad

En general, el personal, tanto de las oficinas centrales como de las embajadas, posee unos niveles muy elevados de conocimiento y comprensión de los principios de París. Se observan claras indicaciones de que la mayor parte del personal se siente cómodo con los principios de París y conoce y comprende suficientemente la Declaración.

Las embajadas consideran que el actual grado de autonomía es suficiente para responder rápida y adecuadamente al empuje hacia una mejora de la alineación y la armonización. Con todo, un número considerable de encuestados solicitaron un mayor apoyo, más capacitación por parte de la sede central y una mayor atención al intercambio de experiencias entre embajadas. Es cierto que el Departamento de calidad de Danida y el Servicio de Asesoramiento Técnico ya prestan dichos servicios, pero la respuesta de las embajadas refleja que la demanda supera la oferta. Se ha observado una necesidad por retratar especialmente la experiencia práctica y presentar buenos ejemplos (como los casos prácticos) de las lecciones aprendidas, en particular en un momento en el cual las embajadas buscan mejorar cada vez más las aplicaciones prácticas de la Declaración de París.

Algunos encuestados respondieron que no están lo suficientemente preparados para asumir sus nuevas funciones, por ejemplo, en lo relativo a la función de donante líder en un sector. En prácticamente todas las instancias sienten que existe una falta de recursos humanos para cubrir todas las actividades asociadas a la implementación de la Declaración. Algunos encuestados argumentaron que este hecho ejerce una presión añadida sobre algunos miembros del personal que ostentan mayor responsabilidad. Algunos atribuyeron este hecho a las crecientes y cambiantes demandas exigidas al personal de la embajada. Se observó que las destrezas requeridas para implementar el programa de París son sustancialmente distintas a aquellas requeridas en el pasado. Las respuestas y los comentarios sugieren que el personal de apoyo actual debe poseer una combinación de destrezas básicas: destrezas personales y de gestión, conocimiento del sector público y de los temas de gestión financiera pública y conocimiento de las políticas más importantes del sector. Se observó la necesidad creciente de incrementar competencias básicas como destrezas de negociación y gestión, y se sugirió que en las futuras adjudicaciones de destino deberían tenerse en cuenta la experiencia requerida y las combinaciones del personal en cada embajada.

El proceso de descentralización implica que Dinamarca recurre en mayor grado al personal local para implementar sus programas. Esto requiere un desarrollo de competencias sistemático mayor para este grupo particular.

Incentivos y gestión de resultados

El rendimiento y la trayectoria profesional del personal fueron considerados como temas sensibles. La razón planteada fue que los criterios de valoración del rendimiento no habían sido definidos con suficiencia y, por ende, tampoco las trayectorias profesionales, particularmente en lo que respecta al cumplimiento de los principios de París. Fueron muchos los que declararon que la capacidad de cumplir con los objetivos de desembolso se valora más que demostrar resultados tangibles en áreas como capacitación y alineación. Esto confirma la impresión de que mientras que el cumplimiento de los principios de París es importante para la dirección de Danida, esto representa sólo un parámetro con el que se está evaluando el rendimiento del personal.

En relación con el sistema de gestión del rendimiento, existen diferentes percepciones sobre su utilidad para la implementación de la Declaración de París. Varios indicaron que el sistema, como reflejo de las principales prioridades de la cooperación al desarrollo danesa, apenas atiende al programa de París comparado con otras prioridades danesas. El Departamento de Calidad, por su parte, hizo hincapié en que los temas de alineación y armonización han recibido una mayor atención en los contratos de 2007 que anteriormente.

Recomendaciones para el futuro.

A partir de los resultados arriba mencionados, la evaluación incluye las siguientes recomendaciones:

- La dirección de Danida debe indicar con mayor claridad las formas de abordar el posible dilema entre el objetivo de adaptarse a políticas y sistemas nacionales y el deseo, igualmente importante, de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los casos en los que las estructuras gubernamentales de los países socios funcionen de forma inadecuada.
- La sede de Danida debería proporcionar una mayor orientación a las embajadas sobre cómo abordar mejor los asuntos temáticos e interrelacionados priorizados por la cooperación al desarrollo con respecto a las políticas y estrategias nacionales de los socios con vistas a mejorar la transversalidad de estos asuntos.
- Es necesario prestar una mayor atención a la alineación de la asistencia al desarrollo danesa con los procedimientos y los sistemas nacionales de los socios, p.ej., a través del incremento de los sistemas de gestión financieros públicos existentes y mostrando la ayuda danesa en los presupuestos nacionales. Es probable que esto requiera realizar una mayor inversión en la capacitación de las organizaciones de socios, especialmente en materia de planificación y gestión financiera. Sin embargo, es crucial que ciertos miembros del personal de Danida cambien sus posturas a este respecto.
- Las rutinas de seguimiento e información deben sincronizarse al máximo con aquellas de los países socios y con otros Socios de Desarrollo.
- A la hora de hacer un seguimiento del rendimiento de las embajadas, Danida debe prestar más atención a los temas de "responsabilidad mutua" y "gestión orientada a resultados".
- Es necesario intensificar el apoyo a las embajadas en temas relacionados con la alineación y la armonización, así como el intercambio de experiencias entre embajadas. Esto se puede realizar, por ejemplo, mediante talleres regionales, uso de blogs y visitas de intercambio. Además, Danida debe poner más atención y aprovechar el aprendizaje de las experiencias de las embajadas.
- Es preciso evaluar de forma continuada el impacto de una mayor atención en temas de armonización y alineación sobre la carga de trabajo del personal de la embajada para entender mejor el impacto a largo plazo que está teniendo la implementación de la Declaración en los costos de transacción.
- Debería considerarse la asignación de más responsabilidad al personal local para fomentar el diálogo político en la implementación de los programas de cooperación al desarrollo danés como forma de reducir la carga laboral del personal.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores debería definir con mayor claridad y transparencia las trayectorias profesionales y las prácticas de asesoramiento de personal y asegurar que estas tengan en cuenta los parámetros relacionados con el programa de eficacia de ayuda de una manera más explícita.
- El Sistema de Gestión del Rendimiento debería ampliarse para abordar temas relacionados con "responsabilidad mutua" y "gestión orientada a resultados".

Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia
Departamento de Políticas de Desarrollo
Unidad de Evaluación y Auditoría Interna

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Finlandia

Resumen Ejecutivo

La evaluación se realizó por un equipo compuesto de dos personas:

Sr. Jyrki Salmi, Jefe de Equipo

Sra. Merja Mikkola, Experta en Evaluación de INDUFOR Oy

El equipo ha recibido la ayuda del especialista en teoría de desarrollo, el Dr. Jussi Raumlör, que actuó como instructor del equipo.

Además, INDUFOR ha proporcionado al equipo una gran ayuda en la investigación.

Esta evaluación fue encargada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia a Indufor Oy en cooperación con Ekonomik. Los consultores asumen toda la responsabilidad de los contenidos del presente informe. El informe no refleja necesariamente las posturas del Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia.

Resumen Ejecutivo

1. Evaluación de la Implementación de la Declaración de París - El caso de Finlandia trata de la contribución finlandesa a la Primera Fase de Evaluación conjunta global de la Declaración de París. El propósito de la presente evaluación fue el de: *“Valorar hasta qué grado se han considerado los conceptos de la Declaración de París en las políticas del gobierno finlandés, en la política de ayuda al desarrollo, y en la organización de la entrega de la ayuda, incluidas las directrices y las herramientas de planificación, informes y marco de responsabilidad general en la sede central, en Helsinki, así como en las misiones diplomáticas de Finlandia.”* Además, el propósito era examinar si existe coherencia en las políticas y acciones entre los diferentes encargados de implementar las políticas de desarrollo y los canales de entrega de ayuda.
2. Para Finlandia, el periodo de la evaluación global supuso un reto. La evaluación significó, además, un reto porque durante dicha evaluación, el gobierno finlandés, recién elegido en marzo de 2007, se encontraba revisando su política de desarrollo de cuatro años. Por otra parte, el primer borrador de la revisión por pares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Comité de Asistencia al Desarrollo (OCDE/CAD) de 2007 sobre la política de desarrollo de Finlandia se publicó durante el transcurso de la presente evaluación.
3. La evaluación se llevó a cabo durante un periodo de dos meses, desde finales de agosto hasta finales de octubre de 2007. La información utilizada en la evaluación se recogió por medio de:
 - La revisión de los informes e información existentes
 - La realización de una amplia encuesta por correo electrónico
 - Entrevistas personales con los informantes clave
 - La organización de un taller con las partes interesadas
4. En este informe se presentan las principales **conclusiones y recomendaciones** de la evaluación. En primer lugar se indican las conclusiones generales y, luego, una versión abreviada de las conclusiones y recomendaciones relati-

vas a los cuatro temas principales evaluados: liderazgo, capacidad, incentivos y coherencia, siendo la coherencia un tema de especial importancia en Finlandia.

General

5. Finlandia está plenamente comprometida con la implementación de la Declaración de París, tanto en el aspecto político como práctico. No obstante, existen posturas ligeramente discrepantes sobre las prioridades en cuanto a los principios e indicadores de la Declaración de París entre dos de las principales partes interesadas finlandesas. Así, mientras el Ministerio de Asuntos Exteriores hace hincapié en la apropiación, alineación y armonización, el Ministerio de Economía destaca la gestión orientada a resultados.
6. Durante las dos últimas décadas, Finlandia ha realizado únicamente ligeras modificaciones a sus políticas de desarrollo. Podemos afirmar que los principios de la Declaración de París ya formaban parte de la política finlandesa mucho antes del nacimiento de la Declaración. No obstante, la Declaración de París ha tenido una influencia verdaderamente importante sobre la administración y el suministro de ayuda de Finlandia; los principios de la Declaración de París se han estado utilizando con mayor frecuencia de una manera muy sistemática en la toma de decisiones relativas a la ayuda finlandesa. En lo que se refiere a la implementación de la Declaración de París, Finlandia está yendo en la dirección correcta.
7. Sin embargo, algunos contratistas, personal del Ministerio de Asuntos Exteriores y políticos/dirigentes ven un problema en el marco actual de la Declaración de París y en la dirección que aparentemente está tomando la cooperación al desarrollo debido a la implementación de la Declaración de París, concretamente, en el hecho de que la Declaración de París se centra básicamente en las formas de canalización de la ayuda del sector público, pero omite las cuestiones fundacionales del desarrollo, el papel de los actores no gubernamentales y el contenido o la sustancia de la ayuda. Los países socios deberán decidir sobre este último aspecto a través de sus respectivos procesos políticos nacionales. Las mismas partes interesadas consideran que la Declaración de París es una forma de mejorar e incrementar los flujos de ayuda del sector público y, por lo tanto, limitar de forma efectiva, aunque posiblemente involuntaria, un debate más amplio sobre el desarrollo. En su opinión, la implementación de la Declaración de París va por buen camino, pero este camino nos está llevando por la dirección equivocada.
8. Los resultados de una encuesta sobre la Monitorización de la Implementación de la Declaración de París, realizada en 2006, suscitaron el debate y, seguidamente, una reflexión sobre el hecho de que Finlandia puntuara por debajo de la media en previsión de ayuda. Los resultados

de esta encuesta deberían ser objeto de un análisis sistemático, por ejemplo, en el marco del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del Ministerio de Asuntos Exteriores. Seguidamente, deberían tomarse las decisiones oportunas para superar los escollos identificados y mejorar los resultados de Finlandia.

Liderazgo

9. **Conclusión:** Finlandia está comprometida con los principios de la Declaración de París. El objetivo de apropiación por parte de los países socios y la constante coherencia de su acción se benefician de un sólido apoyo político. La apropiación y otros temas relacionados con la Declaración de París se han comprendido y debatido en Finlandia durante muchos años. La alineación de la ayuda finlandesa está en marcha, pero sigue siendo difícil. En aras de incrementar la eficacia de la ayuda y lograr una cooperación más armonizada, Finlandia está dispuesta a reencauzar su ayuda, hasta cierto punto. La previsión de la ayuda finlandesa fue un tema ampliamente debatido tras la encuesta sobre la Monitorización de la Declaración de París realizada en 2006.
10. **Recomendación:** Sería conveniente continuar con la realización de consultas de alto nivel correcta y cuidadosamente preparadas entre Finlandia y los Socios de Desarrollo mediante foros, tanto para tratar todas las formas posibles de ayuda como para alcanzar acuerdos sobre las mismas. Además, deberá discutirse también el impacto que ha tenido la ayuda con los respectivos socios. La planificación y el diseño de la ayuda finlandesa deberán seguir siendo realistas y tener en cuenta las situaciones existentes en los países socios para poder proporcionar la ayuda en el momento oportuno.

Capacidades

11. **Conclusión 1:** El personal del Ministerio de Asuntos Exteriores que trabaja directamente en temas relacionados con la Declaración de París es el único que posee un conocimiento profundo sobre la Declaración de París en Finlandia. Existen lagunas de conocimiento en diferentes niveles del Ministerio de Asuntos Exteriores y, especialmente, por parte del personal ajeno al Ministerio de Asuntos Exteriores entre otras partes interesadas finlandesas. Existe un programa de formación específica para el personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, pero es insuficiente o no llega a aquellos que necesitan dicha formación. Por otro lado, la falta de información estadística disponible sobre la puesta en marcha de la Declaración de París constituye otro obstáculo para el desarrollo del conocimiento. El sistema estadístico del Ministerio sobre la cooperación al desarrollo no incluye marcadores específicos de la Declaración de París. Tampoco resulta obligatorio el uso de un sistema de marcadores para registrar los compromisos y/o usos de los fondos.

12. **Recomendación 1:** Organizar de forma sistemática actividades de formación/eventos de carácter regional o departamental para intercambiar experiencias dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre temas políticos y de procedimiento importantes relativos a la implementación de la Declaración de París. Por ejemplo, organizar seminarios anuales relacionados con los paquetes de formación temáticos para organizaciones no gubernamentales y consultores/contratistas. El Ministerio de Asuntos Exteriores debería considerar la introducción de marcadores obligatorios en sus sistemas de estadística con especial referencia a determinados marcadores fundamentales de la Declaración de París.
13. **Conclusión 2:** Durante dos años se ha probado la descentralización de la administración y gestión de la ayuda, delegando la administración de la cooperación al desarrollo bilateral a las embajadas. Es hora de aprender de las lecciones y sacar conclusiones para conseguir una solución más permanente.
14. **Recomendación 2:** El Ministerio de Asuntos Exteriores debería considerar la delegación permanente de la administración de la cooperación al desarrollo bilateral a las embajadas sobre la base de las lecciones aprendidas del proyecto piloto, y eliminar los obstáculos remanentes relacionados con poderes limitados de toma de decisiones. Deberían prepararse y publicarse las instrucciones o directrices a este respecto.

Incentivos

15. **Conclusión:** En la administración pública finlandesa, especialmente dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, existe la costumbre de actuar en base a políticas y decisiones formales sin requerir incentivos para promover y garantizar la consecución de los resultados esperados. En consecuencia, el Ministerio de Asuntos Exteriores finlandés no ha venido considerando la introducción de sistemas de incentivos que premiarían los buenos resultados de los países socios. El nuevo Sistema de Gestión basado en Resultados del Ministerio de Asuntos Exteriores constituye, por tanto, un desarrollo bueno y positivo. No obstante, vincular los buenos resultados en el Sistema de Gestión basado en Resultados con posibles incentivos merece una reflexión en profundidad.
16. **Recomendación:** Es conveniente realizar debates internos innovadores e independientes en el Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la introducción de incentivos y su vinculación con el Sistema de Gestión basado en Resultados del Ministerio de Asuntos Exteriores y entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía. De igual forma, se recomienda debatir la posibilidad de introducir incentivos en acuerdos financieros con países socios.

Coherencia

17. **Conclusión 1:** Existen diferentes interpretaciones de la coherencia, tanto por el personal del Ministerio de Asuntos Exteriores como por otras partes interesadas en Finlandia. La coherencia de las políticas de desarrollo en Finlandia ha permitido mejorar la coherencia de su puesta en práctica, un aspecto al que Finlandia ha dado gran importancia. El país busca garantizar la coherencia de su acción multilateral y su objetivo es que las cuestiones relativas a la Declaración de París sean asumidas plenamente por todas las instituciones multilaterales.
18. **Recomendación 1:** Deberán tenerse en cuenta las diferentes dimensiones (internas, intragubernamentales e intergubernamentales) de la coherencia. La coherencia debe ser entendida como herramienta para implementar la eficacia y no como un fin en sí mismo. Finlandia debería continuar haciendo hincapié en la coherencia en el marco de los foros multilaterales.
19. **Conclusión 2:** La coherencia en temas de desarrollo es una responsabilidad que corresponde principalmente al Ministerio de Asuntos Exteriores. El respeto de este principio constituye una ardua tarea para la administración finlandesa en todos los campos y momentos. Con el fin de garantizar la coherencia, existen una serie de procesos y mecanismos de gestión, así como grupos de trabajo interministeriales e interdepartamentales. No obstante, salvo en el Ministerio de Asuntos Exteriores, existe una falta de información/conocimiento sobre la Declaración de París y de sus contenidos en los demás ministerios.
20. **Recomendación 2:** Se requiere la creación de nuevos grupos de trabajo, tanto en el Ministerio de Asuntos Exteriores como a nivel interministerial para garantizar la coherencia en temas como el cambio climático, el aprovechamiento de los recursos naturales y la agricultura. Por lo general, el funcionamiento de los grupos de trabajo debería ser más formal y estructurado, y deberían existir instrucciones, directrices y formación adecuadas para favorecer los enfoques comunes de la coherencia.

Destinatario:
Ministerio de Economía, Finanzas y Empleo
Dirección General del Tesoro y de Política Económica
Unidad de Evaluación de Actividades de Desarrollo
Servicio de Asuntos Europeos e Internacionales

Evaluación de la implementación de la Declaración de París

Estudio del caso de Francia

Informe de síntesis

De acuerdo con el principio de imparcialidad, la evaluación está a cargo de asesores que no han participado en los proyectos que se van a evaluar.

SEE
 Société d'Etudes et d'Evaluation sarl
 241 Route de Longwy
 L-1941 Luxemburgo

Evaluación de la implementación de la Declaración de París **Informe final**

Resumen

Marco, objeto y límites de la evaluación

Marco de la evaluación

El 2 de marzo de 2005, los principales proveedores y beneficiarios de ayuda pública al desarrollo (APD) firmaron la Declaración de París (DP), en la que se comprometen, en su preocupación por mejorar la eficacia de la APD, a respetar los cinco principios básicos: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua.

Aún queda por confirmar si la hipótesis sobre la que se fundamenta la implementación de estos principios conducirá a una mejora en la eficacia de la ayuda. Con este objetivo los signatarios pusieron en marcha un sistema de seguimiento y evaluación que se caracteriza por:

- Seguimiento de la aplicación efectiva de los principios por parte de los países donantes y beneficiarios mediante la adopción de un cuadro de 12 indicadores y el seguimien-

to de la evolución de dichos indicadores en función de los 22 países donantes y de los 34 países beneficiarios que, de forma voluntaria, han accedido a participar en este ensayo auspiciado por la OCDE.

- Evaluación en dos tiempos: a) se realizan evaluaciones paralelas de los 10 países donantes y de los 10 países beneficiarios y, b) a continuación se evalúa el efecto de la aplicación de los principios de la Declaración de París en la eficacia de la ayuda.

Las lecciones de la Primera Fase de Evaluación deben contribuir a la elaboración de un informe inicial como preparación para el 3er Foro de Alto Nivel sobre la Declaración de París (Accra, segundo semestre 2008). El informe se presentará previamente a la Unidad de Acción Cultural y Cooperación y a la Agencia Francesa de Desarrollo en enero de 2008, así como en un encuentro internacional en Johannesburgo el 31 de enero y 1 de febrero.

Objeto de la evaluación

La evaluación valora la medida en la que Francia progresa en cuanto a los compromisos adquiridos. Dicha evaluación busca explicar los resultados mediante el análisis de la voluntad

política demostrada, el grado en el que los recursos institucionales y humanos se han adaptado a la dirección deseada, y el sistema de incentivos que probablemente motiva a los participantes a identificarse con el enfoque.

Límites

La firma de la DP es muy reciente y se inscribe en un contexto de evolución de la ayuda pública al desarrollo que ya era muy dinámico. La evaluación de los efectos y el establecimiento de vínculos causales son, por tanto, dos retos de dimensiones considerables para los evaluadores. En el presente no podemos más que omitirlos, por un lado, mediante el análisis del proceso de cambio en lugar de sus efectos y, por otro lado, mediante la renuncia a establecer nexos de causalidad.

Evaluación general

Evolución desigual con respecto a los principios de la Declaración de París

Las encuestas base realizadas por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (DAC) sirvieron para establecer en qué posición se encontraba Francia en 2006 con respecto a los indicadores de la Declaración de París. Estas investigaciones se repetirán en 2008 y permitirán estimar los progresos realizados. La siguiente evaluación se refiere directamente a los cinco principios e identifica los cambios que pueden considerarse alineados con estos principios.

Apropiación

Francia ha adoptado enfoques implementados a nivel internacional y usa herramientas de la talla de los Documentos de estrategia para la reducción de la pobreza (DRSP) (como marco de referencia política) o la Responsabilidad financiera del gasto público (PEFA) (como instrumento de monitorización utilizado para la gestión de finanzas públicas). Francia asegura que una proporción creciente de su ayuda esté reservada en el presupuesto de los gobiernos socios y está desarrollando centros regionales de soporte estratégico. No obstante, la primera generación de documentos del marco de sociedades (DCP), (un instrumento de planificación de ayuda económica reciente) se diseñó de forma casi inconsulta.

Alineación

Francia lleva a cabo la ayuda presupuestaria en una proporción todavía limitada aunque creciente. La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) siempre ha recurrido a los procedimientos nacionales para la gestión de las intervenciones que financia. Por el contrario, el Fondo Prioritario de Solidaridad (FSP) sigue siendo gestionado en gran medida por procedimientos franceses. En términos de previsión, los resultados son limitados: el DCP publica los gastos previstos a 5 años, pero Francia no puede comprometerse con estas cifras, principalmente porque las decisiones fiscales las toma anualmente.

Armonización

Francia hace grandes contribuciones a fondos multilaterales y a fondos sectoriales comunes en algunos países. También co-

labora activamente en el Código Europeo de Conducta. El DCP impone un grado de concentración de los recursos, pero muchas intervenciones se lanzan aún sin consulta alguna. Francia participa de forma proactiva en iniciativas conjuntas promovidas por los donantes en países en los que se organizan.

Gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua

Son principios que apenas encuentran aplicación, excepto en algunos países en los que la presión de los pares ha permitido la realización de actividades interesantes. Los indicadores de supervisión que se utilizan todavía permanecen, sin embargo, más cercanos al concepto de rendimiento que al de resultados.

En otras palabras, ha habido algunos cambios en la dirección de los principios de la DP, aunque siguen siendo muy limitados. ¿En qué medida son estos cambios consecuencia de la implementación deliberada de los principios de la DP? La respuesta a esta pregunta puede encontrarse en el análisis de los factores que explican esta situación.

Elementos explicativos

La existencia de la DP es ampliamente conocida por el personal del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos y por la AFD, aunque las implicaciones concretas de miembros individuales son, a menudo, resultado de interpretaciones e iniciativas personales. Francia ha desempeñado un papel proactivo en el proceso que ha originado la redacción de la DP y ha aplicado rápidamente sus conceptos dentro de un plan de acción francés que está claramente acoplado a la DP, pero la implementación de dicho plan está visiblemente retrasada.

La evaluación descubre tres elementos explicativos principales que describen esta situación:

- I) Los fallos en el análisis del ámbito de aplicación de la DP, en otras palabras, las características de la PDA y de los países en los cuales opera.
 - II) La falta de voluntad política.
 - III) El marco institucional de la ayuda francesa.
- I) La DP se aplica a la ayuda pública al desarrollo, aunque la **noción de APD** es un concepto heterogéneo que incluye intervenciones que responden a distintos objetivos, puestos en marcha en países de características muy distintas:
- Las intervenciones pueden verse motivadas por distintos objetivos: el apoyo a la acción pública de un país socio, contribuciones a iniciativas enfocadas a cumplir retos públicos globales, promoción de los valores, intereses o prioridades del donante o a reacciones ante catástrofes humanitarias.
 - Las intervenciones motivadas por dichos objetivos se implementan en un amplio espectro de países que van desde las economías emergentes hasta estados profundamente desestructurados.
 - Francia opera en aquellos países en los que ostenta el status de donante principal y donde disfruta de un gran potencial en términos de influencia política. En otros casos juega un papel más marginal.

La cuestión de saber en qué medida y de qué manera poner en marcha los cinco principios de la DP en los distintos tipos de situaciones no ha sido objeto ni de análisis precisos ni de directivas operativas claras.

- II) Francia se ha comprometido en el proceso de implementación de la DP bajo la presión de **cinco tipos** de incentivos, clasificados a continuación en orden decreciente de importancia:
- Una dinámica propia, anterior a la DP, que constituye el motor más poderoso responsable de los resultados antes mencionados.
 - Un impulso horizontal entre donantes signatarios, que es muy fuerte en algunos países.
 - Un empuje vertical “administrativo”, que procede de los tres componentes del sistema francés de la APD.
 - Un impulso político débil en Francia, donde la DP es vista como una iniciativa de carácter administrativo cuya dimensión política no se ha percibido todavía.
 - Un compromiso político igualmente limitado por parte de los gobiernos aliados.

Por lo tanto, el enfoque de la Declaración de París no ha sido consensuado ni interiorizado políticamente en Francia ni en los otros países socios.

- III) Los tres actores a cargo de la APD francesa están implicados en una **serie de reformas que están aumentando la diferencia entre sus campos de actividad**, lo que les lleva a posicionarse de forma distinta en relación con la DP.

Estos tres factores explicativos no son independientes. El débil empuje para la implementación puede deberse a las dificultades conceptuales, aunque también políticas, que plantea la aplicación de la DP en un campo tan amplio y heterogéneo como el de la APD.

Recomendaciones

La propuesta principal de los evaluadores es aplicar una **estrategia de implementación operativa gradual** de la DP, en cinco fases:

- 1 Reconocer la heterogeneidad del campo de aplicación de la DP.
- 2 Identificar, con respecto a las diferentes dimensiones de este campo, las características de “casos ideales” con relación a los principios aplicables de la DP que sean más pertinentes y tengan menor dificultad.
- 3 Definir y aplicar una estrategia de implementación de la DP en estos casos.
- 4 Aprender las lecciones relevantes de esta aplicación inicial mediante el uso de un sistema de información adaptado, que es además necesario para cumplir con el cuarto y quinto principio de la DP.
- 5 Ampliar progresivamente el campo de aplicación adaptando las modalidades operativas, si es necesario, y eventualmente volviendo a tratar la pertinencia de la

aplicación de determinados principios de acuerdo con el contexto.

Un enfoque gradual basado en un análisis de las características del campo de aplicación de la DP permitiría a Francia:

- concebir la implementación operativa de la DP en las mejores condiciones,
- alcanzar más rápidamente los acuerdos políticos necesarios, ya que los campos de aplicación estarán limitados y claramente definidos,
- obtener más rápidamente resultados concretos y ser capaz de elaborar informes sobre ellos,
- poder mantener un discurso creíble para defender los ajustes necesarios de la DP a medida que se definen las condiciones ideales de aplicación.

La diversidad del ámbito de aplicación también implica que, hasta cierto punto, debe escucharse a los agentes sobre el terreno, e incluso, aprender de su experiencia.

Por último, el estudio resalta la importancia de los dos últimos principios de la DP (gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua): la aplicación de dichos fundamentos ofrecerá la información indispensable para un enfoque integral, y por tanto, su credibilidad a medio plazo. El estudio recomienda que Francia desempeñe un papel clave para asegurar que ambos principios, descartados hasta cierto punto, recuperen la importancia que merecen.

Ministerio para la Cooperación Económica y
y el Desarrollo de Alemania (BMZ)

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Alemania

Resumen Ejecutivo

Guido Ashoff, Beate Barthel, Nathalie Bouchez,
Sven Grimm, Stefan Leiderer, Martina Vatterodt

El informe, resumido en el presente documento, ha sido encargado por la división de evaluación del Ministerio para la Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ, en sus siglas en alemán). Las opiniones expuestas en este estudio corresponden a las de expertos externos independientes y no reflejan necesariamente las posturas del BMZ.

Resumen Ejecutivo

La evaluación se basa en 54 entrevistas realizadas a 103 interlocutores pertenecientes a dos grupos de instituciones: primero, un grupo principal compuesto por el Ministerio para la Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), el Ministerio de Asuntos Exteriores y las principales agencias de implementación Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), KfW Entwicklungsbank, el servicio de Capacitación y Desarrollo Internacional (InWEnt) y, un segundo grupo adicional, formado por el Ministerio de Economía, el Comité Federal Parlamentario sobre Cooperación Económica y Desarrollo, así como varias organizaciones de desarrollo de la sociedad civil. Además, se enviaron 40 cuestionarios a las representaciones de las instituciones del grupo principal sitas en los diez países de la evaluación global, de los cuales fueron respondidos 34.

I Compromiso de Evaluación

Conocimiento General e Interpretación de la Declaración de París

El sistema de ayuda al desarrollo alemán goza de un elevado compromiso con la Declaración de París. La Declaración está ampliamente reconocida como marco vinculante político y existe un consenso generalizado entre prácticamente todos los actores del sistema de ayuda al desarrollo alemán sobre la idoneidad de los cinco principios contenidos en la Declara-

ción de París para fomentar la eficacia de la ayuda. Existe una preocupación general sobre la falta de claridad en algunas definiciones y la diferencia de interpretaciones de algunos de los principios y modalidades de la Declaración de París. En particular, en lo que afecta a la responsabilidad mutua y, en un menor grado, a la gestión orientada a los resultados, una serie de interlocutores expresaron sus preocupaciones sobre el hecho de que estos dos principios no están tan claramente definidos como el resto y destacaron que su relevancia dependerá de la definición que se adopte. Además, se resaltaron una serie de posibles conflictos conceptuales entre algunos de los principios, especialmente, entre la apropiación, por un lado, y la armonización, la gestión orientada a resultados y la responsabilidad mutua, por otro.

Otra preocupación expresada por varios interlocutores es que otros donantes tienden a interpretar los principios y las modalidades de la Declaración de París como una manera de favorecer la aportación al presupuesto como instrumento de ayuda elegido.

Además, varios actores critican la Declaración de París por estar demasiado enfocada hacia el gobierno central. A numerosos interlocutores les preocupa esta interpretación tan limitada, especialmente, en lo tocante al principio de apropia-

ción, al que suele concederse la máxima relevancia de entre los cinco principios de la Declaración de París. Esto dejaría fuera a otras partes interesadas importantes en los procesos de desarrollo, a saber, parlamentos, unidades del gobierno de carácter subnacional y la sociedad civil.

En lo que respecta a las modalidades y a los indicadores acordados en la Declaración de París, el sistema de ayuda al desarrollo alemán goza de un compromiso global elevado. No obstante, las formas de interpretar los indicadores individuales tienden a diferir entre las instituciones de ayuda al desarrollo alemanas.

- El debate se centra principalmente en la interpretación del indicador 4 (fortalecimiento de las capacidades a través de un apoyo coordinado), de los indicadores 5a y 5b (uso de los sistemas de adquisición y la gestión financiera pública del país) y, en particular, del indicador 9 (uso de los acuerdos y procedimientos comunes mediante enfoques basados en programas).
- Además, la controversia sobre la interpretación de enfoques basados en programas (PBA) también se ha hecho eco del debate internacional. En especial, ha surgido la pregunta de si el concepto PBA implica únicamente aportaciones económicas para apoyar los programas conjuntos o si contempla también la posibilidad de realizar aportaciones directas (en especie). Por ahora, se ha logrado un entendimiento común dentro del sistema de ayuda al desarrollo alemán sobre los enfoques basados en programas. Se ha acordado que los PBA representan un amplio concepto de apoyo a los programas de socios que incorporan varios instrumentos de ayuda diferentes, incluyendo las aportaciones directas mediante una cooperación técnica. Este consenso significa que los mecanismos de cofinanciación, como los acuerdos de financiación por bolsa común y, en especial, la aportación al presupuesto, pueden contribuir eficazmente a la implementación de los principios de la Declaración de París. Sin embargo, el Parlamento, especialmente en el Comité de Presupuestos, mantiene importantes reservas frente a estos instrumentos.
- Si bien es cierto que se reconoce la necesidad de reducir los costes de transacción mediante la realización conjunta de las misiones, monitorizaciones y evaluaciones junto a otros donantes y que las agencias de ayuda al desarrollo alemanas parecen estar comprometidas con la coordinación activa de los esfuerzos con otros donantes, el principal desafío generado por el principio de armonización es la mejora de la coordinación dentro del propio sistema de ayuda al desarrollo alemán.
- El BMZ reconoce que la cooperación delegada puede ser un método razonable para lograr una mejor división del trabajo. Dicha cooperación se considera, sin embargo, una herramienta transitoria y el BMZ no suele tener por objetivo una cooperación delegada a medio o largo plazo, sobre todo, en calidad de socio comanditario.

Existen numerosas pruebas anecdóticas que retratan los efectos positivos y negativos de la Declaración de París.

No obstante, los efectos negativos observados no parecen menoscabar gravemente el compromiso global con la Declaración de París.

En principio, se considera que la Declaración de París posee relevancia en todos los países que reciben la ayuda al desarrollo alemana. Con todo, es sabido que la Declaración de París es primordialmente relevante para los países menos desarrollados. Algunos principios y modalidades exigirían una interpretación y un sopesamiento específicos para cada país en el caso de estados frágiles o en estados de post-conflicto. Esto es aplicable también a los países de referencia, que, debido a su peso económico e influencia política, desempeñan un papel cada vez más importante en la definición de políticas regionales y globales y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Reflejo en las políticas

El elevado compromiso hacia la Declaración de París se refleja en varios documentos de políticas y procesos de planificación. En septiembre de 2005, el BMZ presentó un plan de implementación detallado, complementado en diciembre de 2006 mediante un manual concebido para el sistema de ayuda al desarrollo alemán (es decir, para el BMZ y las agencias de implementación). Las agencias de implementación han integrado los requisitos de la Declaración de París a su programación (mediante objetivos anuales corporativos) y están efectuando referencias explícitas a la Declaración de París.

La planificación y programación han evolucionado especialmente en el campo de los enfoques basados en programas. Se han adaptado hasta cierto punto los procedimientos de cooperación al desarrollo alemanes: en marzo de 2007 se actualizaron "Las Directrices para la Cooperación Financiera y Técnica Bilateral". Estas directrices permiten mejorar la flexibilidad en los mecanismos de cofinanciación, así como una cooperación delegada y asociación comanditarias. Durante la presidencia alemana de la UE de 2007, se realizó una importante contribución para establecer un "Código de Conducta sobre la Complementariedad y División del Trabajo en Políticas de Desarrollo". En lo que atañe a la gestión orientada a resultados, el BMZ ha establecido un sistema para mejorar la gestión de ayudas directas hacia objetivos. A este respecto, ha constituido un paso importante la introducción de propuestas de programas conjuntos elaboradas por las agencias de implementación, sobre la base de documentos de estrategia de las áreas prioritarias y fijando los resultados previstos. Las agencias de implementación tienen en marcha sistemas de monitorización y evaluación. Los cambios de procedimiento han precedido, en ocasiones, a la Declaración de París y han sido motivados por mejoras concebidas hacia una cooperación al desarrollo alemana unificada.

Difusión

La Declaración de París y los documentos relacionados han sido difundidos amplia e intensivamente en el sistema de ayuda al desarrollo alemán, debido, mayoritariamente, a la

participación de los principales actores del gobierno, parlamento y organizaciones civiles, y de manera intensiva, porque la difusión transcendía la mera provisión de información por medio de debates sobre temas específicos de la Declaración de París. La constante difusión y discusión han contribuido a incrementar el conocimiento y el entendimiento que se necesita para implementar la agenda de la Declaración de París.

II Capacidades de Evaluación

Capacidad institucional

La integración institucional de la Declaración de París en el sistema de ayuda al desarrollo alemán parece ser adecuada, ya que hay puntos y unidades centrales (excepto en un caso) de configuraciones diferentes (divisiones, grupos de trabajo, centros de competencia) que abordan asuntos relevantes relacionados con la Declaración de París. El conocimiento de la Declaración de París y el entendimiento de su importancia son elevados. Este hecho se debe a los siguientes factores: la difusión referida anteriormente, la formación intensiva en temas de la Declaración de París organizada por las principales instituciones de ayuda al desarrollo, especialmente en las áreas más complejas, la necesidad de participar en la Declaración de París, los esfuerzos inducidos de alineación y armonización y, por último, el continuo intercambio de información entre todos los actores involucrados.

La agenda de la Declaración de París, en lo que se refiere a los recursos humanos y a la capacidad de acción (especialmente a nivel nacional), representa un desafío para el sistema de ayuda al desarrollo alemán que ha estimulado una serie de respuestas positivas. Estos esfuerzos son útiles, pero todavía no son satisfactorios según las sedes centrales del BMZ y los servicios de desarrollo alemanes y, especialmente, según las embajadas alemanas. Estas últimas, a pesar del apoyo recibido por parte del personal nacional de las agencias de implementación, parecen no tener suficiente personal ni autoridad para entablar diálogos y negociaciones de forma eficaz con los socios y otros donantes. Debido a que la implementación de la Declaración de París es un asunto primordialmente nacional, la reducida capacidad de acción de los funcionarios de cooperación al desarrollo constituye un obstáculo que debe ser abordado.

Capacidad sistémica

Existen factores inherentes al sistema de ayuda al desarrollo alemán y más allá de la esfera de las organizaciones individuales que impulsan y frenan al mismo tiempo la implementación de la Declaración de París. La evaluación resaltó cuatro aspectos impulsores: (i) rango ministerial de la cooperación al desarrollo (que facilita la defensa de la agenda de la Declaración de París desde la perspectiva de la eficacia de la ayuda, si surgen conflictos de intereses con otros departamentos gubernamentales), (ii) capacidad de implementación considerable (siendo las organizaciones de ayuda al desarrollo alemanas sólidas proveedoras de desarrollo de capacitación, por ejemplo, socios atractivos para una cooperación delegada y asociaciones comanditarias), (iii) enfoque multilateral adop-

tado por las organizaciones de ayuda al desarrollo alemanas (que reclaman una buena integración en los países socios y participar en la política y diálogo social), (iv) una amplia representación nacional.

En cambio, las entrevistas y las respuestas de los cuestionarios apuntan a los siguientes factores problemáticos: (i) corresponsabilidad del BMZ y la Oficina de Asuntos Exteriores (especialmente a nivel nacional), (ii) sistema de ayuda organizado en diferentes niveles (afecta a la eficacia y a la efectividad de la ayuda al desarrollo alemana), (iii) la separación institucional de la cooperación financiera y técnica, (iv) modalidades específicas de entrega en el área de la cooperación técnica bilateral, (v) varios problemas de representación a nivel nacional. Estos problemas no son nuevos y han conllevado una serie de reformas durante la última década que han sido valoradas como útiles en la evaluación. Con todo, una serie de interlocutores (principalmente en el BMZ) afirmaron que estas reformas no bastan para que el sistema de ayuda alemán pueda cumplir plenamente con la agenda de la Declaración de París.

III Evaluación de incentivos/desincentivos

El estudio identificó seis incentivos: motivación intrínseca (parece ser el más sólido), compromiso del BMZ con la Declaración de París, acuerdos sobre los objetivos de la organización, metas de rendimiento individuales, confirmación del perfil institucional y sinergias/aprendizaje. Los acuerdos sobre los objetivos de la organización y las metas de rendimiento individuales hacen referencia a la Declaración de París en distinto grado. No obstante, en algunos casos deben operacionalizarse más claramente con respecto a los temas específicos de la Declaración de París para que ejerzan una función incentivadora.

Se observaron los siguientes desincentivos: falta de personal, agravado por una carga de trabajo adicional ocasionada por los crecientes gastos de transacción atribuibles a la Declaración de París, la rápida rotación del personal del BMZ, la complejidad del sistema de ayuda al desarrollo alemán (que requiere esfuerzos de coordinación considerables), interferencia de prioridades políticas, petición de la visibilidad de las aportaciones alemanas a la ayuda al desarrollo y los intereses propios institucionales. Es posible superar algunos de los desincentivos mediante la implementación continuada de la Declaración de París (p.ej., armonizando enfoques y modalidades, de manera que se reduzcan los costes de transacción, o demostrando que los esfuerzos conjuntos de los socios y los donantes pueden servir mucho más para incrementar la eficacia de la ayuda que la insistencia en la visibilidad y trazabilidad de las aportaciones de la ayuda al desarrollo individuales).

IV Conclusiones

Compromiso

A fin de mantener el elevado compromiso hacia la Declaración de París en el sistema de ayuda al desarrollo alemán, es importante lograr un mejor entendimiento de los principios, las modalidades y los indicadores de la Declaración de París. Es necesario abordar los conflictos conceptuales existentes

en algunos de los principios de la Declaración de París, así como los posibles conflictos entre la responsabilidad interna y la externa en los lados del receptor y del donante. El debate sobre un concepto más amplio de la apropiación en el sentido de “apropiación democrática” debe trasladarse a niveles nacionales e internacionales para establecer un entendimiento común del concepto y abordar el hecho de que los actores de los lados de donante y receptor tienen un conocimiento limitado de la apropiación y la ven sólo como apropiación desde el punto de vista gubernamental.

Para que el plan alemán de implementación de la Declaración de París mantenga su condición de documento crucial, debe ser actualizado y supervisado continuamente. Dada la urgencia por reducir los costes de transacciones de la cooperación al desarrollo, el BMZ debería considerar exigir a las agencias de implementación alemanas participar como socios comanditarios con mayor frecuencia. Deben establecerse criterios claros a nivel internacional sobre las circunstancias en las que se consideran apropiadas las aportaciones en especie a los enfoques basados en programas. Esta decisión debería tomarse únicamente con el objetivo de apoyar las estrategias de desarrollo de los países socios de una manera efectiva, adecuada y factible.

La difusión y la formación sobre temas relacionados con la Declaración de París deberían contemplarse como tareas permanentes por tres motivos: (i) dentro del “ tiempo de vida” de la implementación de la Declaración de París (2005-2010 y posiblemente más allá) se producen cambios considerables de personal en muchas organizaciones que deben adaptarse al ritmo de difusión y formación. (ii) Debido a que aún queda mucho camino por recorrer en la consecución de las metas de la Declaración de París, debe mantenerse el impulso de la implementación y, por ende, la difusión y formación (en particular, de cara a las áreas más problemáticas). (iii) La experiencia adquirida durante la implementación debería incorporarse a la difusión y formación con vistas a profundizar el proceso de aprendizaje común de todos los participantes.

Capacidad

En lo que respecta al problema de los recursos humanos y capacidad de acción de carácter nacional identificados como obstáculos de la capacidad institucional, cuatro aspectos merecen la atención: (i) el problema de la elevada carga de trabajo reflejada principalmente por el BMZ y por el Servicio al Desarrollo Alemán (ii) la necesidad de dotar mejor a las embajadas alemanas de personal, (iii) la delegación de mayor poder a los funcionarios de cooperación de desarrollo en las embajadas, (iv) el mantenimiento del impulso de la implementación de la Declaración de París, ya que es la única manera de reducir los costes de transacción.

Es necesario abordar los factores sistémicos que dificultan la implementación de la Declaración de París, ya que la agenda de la Declaración de París es ambiciosa per se y, como ha demostrado la Encuesta de los Fundamentos Básicos de 2006,

plantea un reto para Alemania. Indicar los modos precisos de abordar los problemas descritos trasciende el alcance de esta evaluación, ya que, en algunos casos, constituyen temas de gran complejidad. Si bien es cierto que sería pecar de optimista esperar que la solución a estos problemas llegue dentro del plazo de la implementación de la Declaración de París (es decir, hasta 2010), está claro el mensaje que se extrae de esta evaluación expresado por numerosos interlocutores: la puesta en práctica de la Declaración de París requiere la realización de nuevas reformas, cuya implementación permitirá al sistema de ayuda al desarrollo alemán no sólo incrementar su propia eficiencia y eficacia, sino contribuir también a una eficacia global de la ayuda.

Incentivos/Desincentivos

La motivación intrínseca se considera el mayor incentivo y, por tanto, constituye un activo que debe preservarse (mediante un compromiso con la Declaración de París y un apoyo al personal implicado en la implementación). Además, las metas de la Declaración de París deberían integrarse en los acuerdos de objetivos de la organización y, en la medida de lo posible, en las metas de rendimiento individuales (cuando esto no haya ocurrido aún). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la consecución de las metas de la Declaración de París depende también de las condiciones y conducta de los países socios. En lo que respecta a los desincentivos señalados, el BMZ debería seguir una planificación más estratégica del personal para garantizar la continuidad del mismo. La superación de varios de los desincentivos mencionados depende de una implementación firme de la Declaración de París (que reduciría, por ejemplo, los costes de transacción) y de la realización de reformas adicionales del sistema de ayuda al desarrollo alemán (que, entre otras cosas, facilitaría la coordinación).

Ministerio de Asuntos Exteriores e Inmigración
Dirección de la Cooperación al Desarrollo
Luxemburgo

Evaluación de la implementación de la Declaración de París Estudio del caso de Luxemburgo

Informe de síntesis

Evaluación llevada a cabo por D. Robert Kremer, asesor.

Resumen

La participación de Luxemburgo en esta Primera Fase de Evaluación de la Declaración de París (DP) confirma el gran interés y el compromiso del país con los nuevos principios de la cooperación internacional al desarrollo, adoptados en 2005 durante la presidencia luxemburguesa de la Unión Europea.

Los datos resaltados en el estudio de evaluación se recogieron desde principios de 2007, a partir de estudios, cuestionarios y distintos seminarios, en la sede de la cooperación en Luxemburgo, así como sobre el terreno en distintos países meta como Burkina Faso y Laos.

Como resultado de esta primera fase del estudio de evaluación de la DP, y de acuerdo con las observaciones preliminares realizadas tras la visita sobre el terreno del equipo de evaluadores de la revisión por pares de la Cooperación Luxemburguesa, que se celebró sobre el terreno a finales de 2007/principios de 2008, se puede concluir que a pesar de una preparación excelente, los detalles de la aplicación de la DP están, en gran medida, aún sin realizar. En relación con las tres cuestiones principales planteadas durante la evaluación, cabe decir que:

- A pesar de la amplitud, de los impulsos y de los compromisos nacionales e internacionales, aún no se ha logrado plasmar la DP en textos de aplicación ni se ha logrado el esfuerzo de reorganización necesario.
- El refuerzo de las capacidades ha aumentado considerablemente, especialmente sobre el terreno, a través de la puesta en marcha de las Oficinas de Cooperación descentralizadas. Aún queda por implementar la participación generalizada en el diálogo sectorial de las oficinas de los países meta.

En Luxemburgo no existen sistemas públicos formales de incentivos para funcionarios que impulsen la implementación de políticas aprobadas en el nivel competente. No obstante, la participación en los debates políticos es ciertamente atractiva para los agentes sobre el terreno. Asimismo, es necesario mencionar los obstáculos que se oponen al cambio de política, tales como el desconocimiento de las nuevas técnicas, el riesgo contable y la reorganización necesaria.

En conclusión, existen tres grandes pilares presentes como imperativos para la implementación de la DP, del CE y del Código europeo de conducta:

1. *La reorganización de la colaboración en servicios*, es decir, del Ministerio y sus Oficinas de Cooperación descentralizadas con LuxDevelopment (LD), tanto sobre el terreno como en la sede. Y ello dentro del objetivo múltiple de un mejor dominio de los nuevos métodos de implementación de la ayuda, de una representación más compacta hacia el exterior y de una gestión más eficaz del funcionamiento.
2. *La adquisición y el dominio de las nuevas técnicas* modulares de implementación de la ayuda, así como peritajes sectoriales. Esta labor se presenta de forma diferente para el Ministerio y para LD. El Ministerio necesita tener un conocimiento general que le permita tomar decisiones, y posiblemente controlar los términos de referencia, así como comprender los informes. El Ministerio, con su misión principal de responsable político, no dispone de los recursos ni de las capacidades necesarias para dominar la temática, los sectores ni las modalidades. Por el contrario, será responsabilidad de LD recabar todos los peritajes y ponerlos a disposición del Ministerio a la mayor brevedad.

3. *La adaptación de los procesos* de funcionamiento del Ministerio y de LD, de acuerdo con las dos tareas anteriores. Se trata de establecer un cuadro de reglas de funcionamiento muy flexibles, de manera que se delegue gran libertad de actuación al personal sobre el terreno, a partir de la experiencia propia y de la de otros socios.

Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas (IOB)
Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de los Países Bajos

Resumen Ejecutivo

Ria Brouwers, Consultora Jefe, Instituto de Estudios Sociales, La Haya, Países Bajos
Ted Kliet, Jefe de Evaluación, Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas (IOB), Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos
Bastiaan Limonard, Investigador, Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas (IOB), Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos

Corrección de la versión inglesa: Joy Burrough, Unclogged English, Goring-on-Thames, Reino Unido

“¿Por delante del resto?”

**El Proceso de Implementación de la Declaración de París
Caso práctico de estudio de los Países Bajos**

**Evaluación a nivel de agencia realizada durante
la Primera Fase de la Evaluación de la implementación
de la Declaración de París**

Resumen Ejecutivo

Introducción: Enfoque y Metodología

Esta evaluación describe cómo los Países Bajos han plasmado la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) en políticas y procedimientos para su implementación. Constituye uno de una serie de estudios efectuados por los donantes y países socios bajo los auspicios de un Grupo de Referencia internacional compuesto por miembros del Grupo de Trabajo de la OCDE/CAD sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y la Red de Evaluación de Desarrollo de la OCDE/CAD. Los resultados del presente estudio representan la contribución holandesa al Informe de síntesis que se remitirá al Foro de Alto Nivel en 2008. Además, se pretende que esta evaluación tenga un carácter instructivo para el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

Debido a que han transcurrido menos de tres años desde que se adoptara la Declaración de París, esta evaluación se centra principalmente en los esfuerzos (es decir, contribuciones)

realizados para cumplir con los compromisos contraídos en la Declaración de París. Tiene por objeto documentar y evaluar cómo los Países Bajos han materializado este compromiso a nivel central (es decir, en el Ministerio de Asuntos Exteriores) y a nivel de embajadas. La cuestión principal es conocer cómo los principios de la agenda de París, a saber: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua, han sido integrados en las políticas, directrices e instrucciones, etc. de la cooperación al desarrollo holandesa. La conformidad en materia de rendimiento (resultados) se plasmará por medio de la realización de varias evaluaciones en los países socios, lo que servirá para documentar y evaluar el comportamiento de las embajadas y oficinas locales de varios Socios de Desarrollo, incluyendo los Países Bajos. A modo ilustrativo, este informe incluye algunos ejemplos de rendimientos: p.ej. de cómo la ayuda al desarrollo holandesa se está adaptando a la agenda de París. La evaluación no pretende proporcionar un juicio sobre la teoría subyacente a la Declaración de París: cuanto mayor sea la conformidad con los cinco principios, mayor será la eficacia de la ayuda al desarrollo. Este tema se tratará durante la segunda fase de la evaluación global de la Declaración de París.

La evaluación se llevó a cabo durante un breve espacio de tiempo mediante la revisión de documentos y la realización de entrevistas con el fin de determinar cómo se interpretaba la Declaración de París a nivel central. Además, se pidió a nueve embajadas holandesas que respondieran a preguntas relacionadas con los esfuerzos realizados por implementar la Declaración de París. En este sondeo participaron las embaja-

das ubicadas en Bangladesh, Bolivia, Malí, Senegal, Sudáfrica, Sri Lanka, Uganda, Vietnam y Zambia. Todos estos países son socios que tienen previsto efectuar su propia evaluación. De esta forma, se esperaba obtener una sinergia resultante entre el caso práctico de los Países Bajos y las evaluaciones de los países socios.

Una Encuesta de Monitorización realizada en 2006 identificó tres campos en los que las prácticas de los donantes carecían de conformidad con la Declaración de París: compromiso, capacitación y sistemas de incentivos. En consonancia con otras evaluaciones de donantes y países socios, el estudio a nivel central de los Países Bajos tuvo que integrar estos tres campos para evaluar el cumplimiento de los Países Bajos con los principios de agenda de París.

Conclusiones principales

Compromiso

Los Países Bajos muestran un elevado grado de compromiso con la implementación de la Declaración de París. El Ministro de Cooperación al Desarrollo, el personal del Ministerio de Asuntos Exteriores y de las embajadas reconocen la importancia de la DP, apoyan sus principios y realizan esfuerzos para poner en práctica el contenido de la agenda. Los principios de apropiación, armonización y alineación han formado parte de la cooperación al desarrollo holandesa desde la década de los 90, cuando el apoyo sectorial y el presupuestario empezaron a reemplazar la asistencia para proyectos. Es posible encontrar muestras recientes del compromiso en los documentos políticos de 2003 y 2007. La carta política del Ministro de Cooperación al Desarrollo, titulada Nuestra preocupación común, invertir en desarrollo en un mundo cambiante (octubre de 2007), refleja una interpretación política de la agenda de París. Declara que han de abordarse las causas de la pobreza y que las opciones políticas en los países en vías de desarrollo deben ser claras y estar abiertas al debate, y responsabilizar al gobierno ante su parlamento y el pueblo. El compromiso hacia la Declaración de París también se ilustra en las notas explicativas del presupuesto anual para la cooperación al desarrollo. Además, existen informes especiales del Parlamento que documentan los avances realizados en la implementación de la Declaración de París.

El compromiso se demuestra también por medio del destacado papel que han desempeñado los Países Bajos en los foros internacionales, como en el grupo de donantes Nordic Plus, en la OCDE/CAD durante los preparativos de la Declaración de París y, posteriormente, a nivel de la Unión Europea en relación con el Consenso Europeo sobre el Desarrollo de 2006 y el Código Europeo de Conducta sobre la Complementariedad y la División del Trabajo de 2007.

El Parlamento de los Países Bajos no ha mostrado un interés explícito por la Declaración de París. Las consultas realizadas en la Cámara de los Representantes sobre la Declaración se han limitado a preguntas formuladas por escrito. El Parlamento aprobó pasar de un apoyo a proyectos a un apoyo sectorial,

que ha tenido lugar desde 1988, y a una creciente aplicación de ayuda presupuestaria sectorial y ayuda presupuestaria general.

Las ONGs holandesas de cooperación al desarrollo están entrando gradualmente en el debate sobre la Declaración de París en calidad de guardianes encargados de supervisar los efectos de la nueva agenda de ayuda al desarrollo y como agencias de implementación que también afrontan los retos de la armonización, alineación y responsabilidad mutua.

Capacidad

Tanto la oficina central de La Haya como las embajadas están lo suficientemente capacitadas para implementar la Declaración de París. Esto se debe, en parte, a que desde finales de la década de los 90 ha existido una infraestructura favorable a la implementación de los principios de la Declaración de París. Lo más destacable a este respecto ha sido la extensa delegación de responsabilidad otorgada a las oficinas locales. La existencia de suficientes capacidades responde también a medidas tomadas más recientemente, como la creación en 2005 de una unidad especial en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Este Departamento de Efectividad y Calidad se ha convertido en el centro de promoción de la Declaración de París. Proporciona apoyo y asesoramiento a la implementación de políticas y estimula el debate sobre los temas relacionados con la eficacia de la ayuda. Se han puesto en marcha dos programas de apoyo especiales: el Programa de Apoyo a la Gestión de las Finanzas Públicas y el Programa de Apoyo a Embajadas para el Desarrollo Institucional y la Capacitación. Además, existen Equipos Nacionales compuestos por miembros de diferentes oficinas centrales que visitan las embajadas de forma periódica para abordar las oportunidades y los avances en materia de la implementación de la Declaración de París.

Se han desarrollado varias directrices y directivas operacionales para facilitar a las embajadas la implementación de la Declaración de París. El instrumento denominado Historial, en funcionamiento desde 1994, ha sido adaptado para proporcionar un análisis de los países socios y se emplea para respaldar la toma de decisiones a la hora de escoger la modalidad de ayuda. En 2007 se introdujo el Historial por Sectores con vistas a analizar los sectores y subsectores apoyados por los Países Bajos. Contiene doce indicadores de la Declaración de París. El Plan Estratégico Multianual (MASP), la principal herramienta de planificación de ciclos del Ministerio, sirve para tomar decisiones estratégicas en materia de la Declaración de París; y para tal fin se emplean los análisis de los Historiales. Recientemente se ha introducido una herramienta denominada Gobernanza Estratégica y Asesoramiento contra la Corrupción a fin de analizar los aspectos formales e informales de la gestión de los asuntos públicos en cada país socio. Se han adaptado las Directrices de Procedimiento para la Cooperación al Desarrollo para permitir la alineación y la armonización, el apoyo presupuestario y sectorial y las asociaciones comanditarias. Los procedimientos de Planificación, Monitorización y Evaluación de la ayuda al desarrollo holandesa se uniformi-

zaron entre 2006 y 2007 con el fin de mover el enfoque hacia los resultados y tener presente la armonización y la alineación. Por lo general, las embajadas consideran que las directrices y directivas son adecuadas para su trabajo, pero algunas embajadas han hecho referencia a la falta de financiación pública y de conocimientos sobre las cuestiones legales.

Si bien es cierto que existe una actitud positiva y un compromiso ampliamente compartido para implementar la Declaración de París, la nueva agenda ha suscitado una serie de preocupaciones sobre el diseño y las prácticas. En lo que respecta al diseño, se ha cuestionado la naturaleza técnica de la agenda y la pérdida de atención hacia los asuntos temáticos. Otra serie de preocupaciones se refiere a las contradicciones internas existentes en la agenda de París, en la que la armonización del donante puede suponer un obstáculo a una posterior alineación y apropiación del país socio. Entre las preocupaciones sobre la implementación, se pueden hallar el ritmo variable y lento de otros donantes, la diferencia de opiniones sobre los indicadores mensurables para la monitorización de donantes y países socios, y la falta de capacidades para la implementación por parte de los gobiernos de los países socios.

Incentivos

El principal incentivo tanto para el personal de nivel central como de embajadas ha sido el compromiso expresado por los líderes políticos y de gestión del Ministerio hacia la Declaración de París, así como el apoyo y compromiso de éstos hacia la implementación de la agenda. Dada la prevalencia que han tenido el enfoque sectorial, la armonización y el uso de nuevas modalidades de ayuda al desarrollo, como el apoyo presupuestario sectorial y el apoyo presupuestario general dentro de la cooperación al desarrollo holandesa, no se precisaron incentivos específicos para involucrar al personal en la implementación de la nueva agenda de ayuda al desarrollo.

El personal dedicado a la cooperación al desarrollo no ve la nueva agenda como una amenaza para la visibilidad de los Países Bajos en los países socios. Más bien al contrario, se señaló un nuevo tipo de perfil: el de precursor en la implementación de la nueva agenda de ayuda al desarrollo.

El estudio indicó varios desincentivos posibles con respecto a la materialización a corto y largo plazo de los objetivos de la agenda de París. El principal desafío es cumplir con los objetivos temáticos fijados en la política de cooperación al desarrollo holandesa, que pueden tener un impacto negativo sobre la división sectorial del trabajo entre los donantes. Unos objetivos que pueden ir en contra también de los objetivos y prioridades del país socio y, por lo tanto, menoscabar la alineación y apropiación. Otro desafío atañe a las demandas realizadas por el personal de las embajadas. Las embajadas indicaron que las consultas sobre la división del trabajo entre los donantes en los programas sectoriales y sobre el establecimiento de acuerdos de cofinanciación precisan de grandes dosis de trabajo y tiempo. A pesar de que la armonización y la transición hacia un apoyo a nivel macro pueden incrementar

a largo plazo la eficacia de los donantes (y de los países en vías de desarrollo), a corto plazo implican unos elevados costes de transacción. Otro desafío es la prioridad que reciben las consultas con las diferentes partes interesadas a nivel nacional, que sumado a la creciente atención requerida para los procesos administrativos, deja poco tiempo para supervisar los desarrollos sobre el terreno. Por último, se ha producido un cambio gradual desde una pericia en asuntos de desarrollo temáticos hacia una pericia en la gestión del sector público. Este desarrollo puede acabar deteriorando la base de conocimientos de las embajadas y, posteriormente, de las oficinas centrales. Si no reciben la atención necesaria, puede que, a largo plazo, estos desafíos se transformen en desincentivos.

Resultados del nivel de rendimiento

Los resultados de la implementación de la agenda de París en la cooperación al desarrollo holandesa son notables, pero no espectaculares. Con respecto a otros donantes, los Países Bajos están teniendo éxito: según la Encuesta de Monitorización de 2006, se encuentran por encima de la media en los doce indicadores de la Declaración de París. Se han observado avances en lo que respecta a la concentración de sectores en los 36 países socios de los Países Bajos. El apoyo holandés se limita ahora a dos o tres sectores.

Sin embargo, el incremento de la proporción relativa del apoyo presupuestario general a estos países socios se debe principalmente al incremento en el volumen de ayuda y no al cambio de modalidades de ayuda. El apoyo presupuestario general, comparado con el apoyo presupuestario sectorial, sigue representando una pequeña parte del total de la ayuda bilateral holandesa. Sólo se aplica en aquellos países socios cuyas circunstancias permiten esta modalidad. La asistencia para proyectos sigue siendo muy importante y complementa las otras dos modalidades de ayuda.

Agencia Neozelandesa para
el Desarrollo Internacional (NZAID)

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Nueva Zelanda

Resumen Ejecutivo

**Primera Fase de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París
Nueva Zelanda**

Resumen Ejecutivo

El presente informe tiene por objetivo “evaluar cuáles son las mejores prácticas que deben aplicar los servicios centrales de los Socios de Desarrollo en la implementación de los compromisos de la Declaración de París (DP) a fin de contribuir al incremento de la eficacia de la ayuda”. Este trabajo, llevado a cabo por la Agencia Neozelandesa para el Desarrollo Internacional (NZAID), forma parte de la primera etapa de un proceso de evaluación de dos fases realizado por la Red de de la CAD para la evaluación y el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda.

La NZAID es un donante relativamente pequeño que cuenta con una distribución geográfica centrada mayoritariamente en el Pacífico (51% de la Asistencia Oficial para el Desarrollo, AOD). En la región del Pacífico existen once programas bilaterales y seis regionales/temáticos. Nueva Zelanda es el donante más grande o uno de los tres donantes bilaterales más grandes en nueve países de las islas del Pacífico. Además, la NZAID mantiene programas bilaterales relativamente pequeños en Asia, junto con otros acuerdos regionales en la Subregión del Gran Mekong, África y América Latina. Proporciona AOD por medio de organizaciones multilaterales y varias ONGs.

A pesar de que Nueva Zelanda participó en *la Encuesta de Monitorización de la Declaración de París de 2006*, sólo tres de los 34 países en vías de desarrollo participantes eran receptores de asistencia para el desarrollo de Nueva Zelanda (ninguno de la zona del Pacífico) y sólo representaban el 5% de la ayuda programada de la NZAID. El presente informe permitirá formar una visión más completa de la puesta en práctica de la Declaración de París por parte de la NZAID en la región del Pacífico. La evaluación se ha realizado a partir de datos recogidos de otros estudios, entrevistas individuales y en grupo con el

personal de la NZAID y las partes interesadas y encuestas cumplimentadas por cargos sobre el terreno. Se tomó una muestra de cinco casos prácticos con el fin de obtener información representativa de todos los programas. Además, se realizaron visitas sobre el terreno en Samoa y Papúa-Nueva Guinea para recabar las impresiones y observaciones de las partes interesadas más relevantes en los países socios.

Liderazgo

La NZAID, en sus relaciones con otros países socios y otros Socios de Desarrollo, ha demostrado sus cualidades de líder en la implementación y promoción de la Declaración de París. En la esfera política, si bien es cierto que las acciones no hacen referencia específica a la Declaración de París, son ampliamente coherentes con ella. A nivel interno, el liderazgo es generalmente sólido, aunque existen algunas incoherencias. El personal con contacto permanente con los socios (es decir, cargos sobre el terreno, grupos y asesores de programas) demuestran un elevado grado de responsabilidad hacia la puesta en práctica de la Declaración de París. En cambio, el personal de servicios de gestión cuenta con una idea menos clara de sus obligaciones respecto a la implementación de la Declaración de París. Actualmente, los incentivos individuales de dicho personal consisten en enfatizar la obligación de rendir cuentas dentro del contexto nacional de Nueva Zelanda, junto con la pertinencia y calidad de los documentos sobre los principios de la eficacia de la ayuda.

Los documentos políticos y estratégicos de la NZAID anteriores a 2005 indican que la agencia estaba ya estableciendo una cultura que favorecía la asociación, la alineación y la coordinación de donantes. Desde entonces, ha integrado la Declaración de París en nuevas políticas y estrategias. El mayor avance se ha logrado en los compromisos de la Declaración de París orientados al proceso (es decir, apropiación, alineación, armonización). Se han observado menos ejemplos de implementación de los compromisos relacionados con la gestión orientada a resultados y la responsabilidad mutua. Sin embargo, la agencia está incrementando sus capacidades y

posibilidades en estas áreas. Se ha contratado a expertos en supervisión y a especialistas en evaluación, y se ha puesto en marcha el desarrollo de un marco de rendimiento a nivel de agencia y una política de evaluación y formación.

Se han notado ciertos cambios en el formato de los programas debido a los esfuerzos por implementar los principios de eficacia de la ayuda. La NZAID está actualmente comprometida, o participa activamente, en enfoques sectoriales (SWAps) en varios países, y los directores de programas afirman que se están realizando esfuerzos para consolidar las actividades, alineando, allí donde existan, las estrategias del sector. Las posturas de los representantes de los gobiernos socios entrevistados confirman que la NZAID desempeña un papel fundamental en la promoción de la armonización y de enfoques basados en programas. La NZAID gestiona la financiación de AusAID destinada a las Islas Cook mediante un único programa conjunto, y existen numerosos ejemplos de cofinanciación con otros donantes. Nueva Zelanda y Australia han acordado una estrategia de programa conjunto en Samoa y buscan de forma activa oportunidades para replicarla en otros programas.

Otros ejemplos de la adopción de la Declaración de París por parte de la NZAID se reflejan en sus compromisos con Organizaciones Regionales del Pacífico, ONGs y agencias multilaterales. Estos incluyen una financiación básica para las ONGs locales (que pueden desempeñar un papel importante en el fortalecimiento de la responsabilidad mutua) y la estrategia de compromiso multilateral de NZAID. Los programas temáticos regionales son más problemáticos y serán necesarios esfuerzos permanentes para garantizar flujos de información efectivos y alineación con las prioridades y procesos de los gobiernos socios.

En la evaluación no se halló ninguna muestra de que el enfoque a la implementación de la Declaración de París hubiera restado compromiso político hacia temas de igualdad de género y desarrollo. Al contrario, se ha observado que la participación en los SWAps y otros enfoques de programas abrían nuevas oportunidades para el compromiso estratégico en temas de igualdad de género que no existían en un programa basado en proyectos.

Es necesario explorar la pertinencia general que tienen los indicadores y los objetivos de la Declaración de París para regiones como el Pacífico. De hecho, las opiniones varían enormemente en cuanto al valor de los indicadores de la DP, bien sea en el seno de la NZAID o entre las partes interesadas externas. Un gran número de encuestados consideraron que los objetivos tenían una relevancia limitada para Nueva Zelanda y el entorno del Pacífico y que debían ser adaptados para reflejar mejor la realidad del entorno operacional en islas pequeñas y estados frágiles. No obstante, es importante que la NZAID recoja datos, al menos para algunos de los indicadores acordados, y considere también indicadores de medición para establecer etapas intermedias a fin de tener una imagen más amplia de su progreso en la implementación de la Decla-

ración de París y en un mejor rendimiento de cuentas para con sus socios. Incluso en los países que han experimentado un gran avance en el establecimiento de procesos de desarrollo dirigidos por los socios, el uso de sistemas de los socios sigue siendo limitado, a veces sólo a pedido. Por tanto, es importante que la NZAID tome una postura proactiva para ayudar a los socios a superar las barreras que impiden el uso de sus propios sistemas.

Capacidad

Desde 2002/03, el presupuesto de NZAID ha crecido un 75%, de 245 a 428 millones de NZD. Durante este periodo, el número de empleados ha incrementado proporcionalmente. No cabe señalar una descentralización del personal y se ha mantenido la proporción entre el personal sito en Wellington y los cargos sobre el terreno.

La NZAID se basa en una estructura de gestión horizontal con un sistema de gestión de programas en equipo. Este modelo permite que los escasos expertos en asesoramiento y apoyo puedan contribuir en toda una serie de programas. El personal dice sentirse generalmente desbordado e incapaz de dedicar tanto tiempo a la eficacia de la ayuda y a otros temas políticos como quisiera. No se satisfizo la demanda de informaciones expertas sobre el terreno. Una falta que se hizo notar especialmente en los programas para el Pacífico, donde el reducido número de expertos locales hace que estas informaciones adquieran un valor especial.

A pesar de su reducido tamaño, las expectativas de contribución por parte de NZAID suelen ser elevadas por su condición de donante estratégico en la región. Según *la DAC Peer Review de la NZAID de 2005*, si la NZAID desea avanzar en la agenda de la eficacia de la ayuda, deberá abordar la dispersión geográfica y sectorial de sus programas. Sólo se han observado pequeñas mejoras en algunas áreas. Si bien es cierto que un programa menos extenso ayudaría a resolver los problemas de capacidad, parece que las expectativas de los ministros, de otros departamentos gubernamentales y de los países socios suelen contradecir este principio. Se necesitará también que la NZAID se comprometa a nivel nacional para garantizar un método coherente en el conjunto de la administración del AOD que no se realice vía NZAID.

Debido a los limitados recursos y a la dispersión del NZAID, es fundamental que sus procesos de toma de decisiones y gestión de programas sean eficientes. Existe la posibilidad de reducir la duplicidad de tareas y de acelerar la toma de decisiones por medio de la revisión de las delegaciones económicas y de los procesos asociados a los cargos sobre el terreno. Es verdad que el actual enfoque, basado en equipos y con una gestión centralizada, ha ayudado a reducir los riesgos gracias a su flexibilidad y promueve el aprendizaje, pero debería ser posible un equilibrio más razonable. A los obstáculos impuestos a una mayor asignación de recursos y responsabilidades a cargos sobre el terreno, se suma la imposibilidad para estos últimos de disponer de sistemas completos sobre el terreno por razones de limitaciones de presupuesto y recursos humanos.

Estos aspectos deben abordarse como parte de un proceso de delegación más eficaz.

A la luz del reciente y previsto crecimiento, la NZAID está desarrollando actualmente un Marco de Desarrollo para “proporcionar orientación y claridad sobre la forma de organización, recursos humanos, maneras de trabajar y aprender, y sistemas y procesos que permitan a la NZAID estar en la mejor posición para concretar sus políticas y estrategias y responder así al crecimiento anunciado y en consonancia con la cultura deseada”. Los cambios recomendados resultantes de este estudio deberán beneficiar a los recursos adecuados.

La NZAID ha apoyado la implementación de la Declaración de París de una forma ascendente, en lugar de hacerlo de una forma descendente impulsada por la conformidad. Un enfoque que generalmente ha funcionado bien para la agencia. Aún queda margen de maniobra para que la NZAID vaya más lejos en la implementación de la Declaración de París, especialmente en lo que se refiere a la alineación con los sistemas y procesos nacionales, si fuera posible aprovechar de forma más eficaz el conocimiento experto de los especialistas y los responsables financieros. Sin embargo, es importante que dicho personal reciba más tiempo y espacio para hacer esto. Una gran parte del personal está ya desbordado ocupándose de los múltiples contratos de pequeña escala que la NZAID celebra todos los años. Para que los servicios de gestión puedan aportar un valor añadido a los procesos de la Declaración de París, es necesario que el personal de programación y servicios de gestión colaboren en este tema.

Es posible que se abuse de la Asistencia Técnica (TA) en todos los programas de donantes (y de mecanismos como becas) en pequeños estados insulares. Dichos estados tienen problemas de capacidad específicos, por lo que recurrir a la TA o a becas es más lógico o necesario que en otros países con un mayor elenco de recursos humanos y mayor población para apoyar instituciones terciarias. Sin embargo, es importante proporcionar un apoyo a los países socios para que contraten y, al menos, gestionen y coordinen la TA por sí mismos, y garantizar que la TA sea parte de una estrategia de capacitación que no se limite a suplir huecos de capacidades o a crear estructuras paralelas para implementar proyectos impulsados por donantes.

Sistemas de incentivos

A niveles superiores, los ministros del gobierno de Nueva Zelanda promueven el desarrollo de relaciones con los países socios de manera coherente con los compromisos de la Declaración de París, estableciendo así un entorno de incentivos positivos para la NZAID. Esto hecho se ve reforzado por la participación de Nueva Zelanda en el Foro de las Islas del Pacífico, por su voluntad de capitanear los temas internacionales de mayor importancia para las islas del Pacífico y estrechar lazos históricos, económicos, sociales y culturales.

El estatus de NZAID como una agencia semiautónoma dentro del MFAT (Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio)

provoca incentivos tanto positivos como negativos, pero, en general, no se considera una desventaja para la implementación de la Declaración de París. Las estrechas relaciones de trabajo entre los Jefes de Misión y los responsables de la NZAID que operan en una misma área favorecen la coherencia y el intercambio de información, aunque en ocasiones se producen tensiones por diferencia de prioridades. Los incentivos negativos pueden surgir de la obligación de utilizar sistemas y recursos del ministerio inapropiados. A modo de ejemplo, los requisitos de seguridad del Ministerio imponen restricciones al personal que pueden hacer que se sientan alienados.

Las partidas presupuestarias regionales y bilaterales de la NZAID son “apropiaciones multianuales” que permiten un cierto margen para gastar de más o de menos en el ejercicio. Esto elimina el incentivo de ejecutar plena y precipitadamente la partida presupuestaria al final del ejercicio, y proporciona un mayor incentivo positivo para que el personal y los socios se centren en temas de eficacia de la ayuda.

Una auditoría reciente de la NZAID ha identificado riesgos importantes, pero no concretados, sobre algunos contratos y procesos de gestión financiera, un asunto que ha recibido gran atención por parte de las capas directivas. Es importante que las medidas para gestionar estos riesgos permitan un margen de flexibilidad en la gestión de programas para alcanzar la implementación de la Declaración de París y resultados de desarrollo eficaces.

Los incentivos a nivel individual (p.ej. planes de rendimiento y remuneración, y desarrollo profesional) que animan al personal a implementar la Declaración de París carecen de coherencia en la NZAID. Los compromisos de la Declaración de París figuran en muchos de los planes operacionales de grupo, pero no en todos, y brillaban por su ausencia en el plan del Grupo de Servicios de Gestión. Sería posible mejorar la implementación de la Declaración examinando y alineando los incentivos para dicho personal.

Tanto el personal de Wellington como el personal sobre el terreno reconocen y aprecian los diferentes foros ofrecidos por la agencia para aprovechar el intercambio y acceso al conocimiento, destrezas y competencias sobre la eficacia de la ayuda. Está previsto proporcionar más oportunidades de formación y desarrollo para apoyar la implementación de los compromisos sobre la gestión orientada a resultados y la responsabilidad mutua y nuevas modalidades como los enfoques SWAps. El grupo de Estrategia, Asesoramiento y Evaluación desempeña un importante papel en la elaboración de los informes relacionados con la Declaración de París, formación interna, asistencia a los procesos regionales y el desarrollo de herramientas para fomentar la eficacia de la ayuda. Es necesario que el personal sobre el terreno y el de servicios de gestión dispongan de los medios para contribuir en mayor grado a la programación y a la aportación de un valor añadido en lo que respecta a la puesta en práctica de los compromisos de la Declaración de París.

Conclusión

Los países socios y donantes reconocen el papel líder de la NZAID en la promoción de los compromisos de la DP. En general, existe una buena alineación entre el liderazgo de la NZAID, su cultura interna y la Declaración de París, con muchos puntos fuertes basados en las buenas prácticas y valores preexistentes a la Declaración de París. La NZAID extiende los compromisos de asociación más allá de las relaciones bilaterales y los hace llegar hasta las ONGs, las organizaciones regionales y multilaterales.

En el seno de la NZAID existe la voluntad de encontrar formas de mejorar el rendimiento, especialmente en áreas de gestión orientada a resultados, un asunto que reviste cada vez más importancia para el personal. Un enfoque uniformizado otorga flexibilidad y permite a los individuos participar a la altura de sus posibilidades. Sin embargo, puede desembocar en un enfoque ad-hoc de cara a la implementación, especialmente cuando no se han definido claramente las funciones y cuando las estructuras de intercambio de información son débiles. Cabe también la posibilidad de aprovechar mejor la experiencia de todo el personal de la NZAID y mejorar la implementación de los compromisos de la Declaración de París, especialmente en términos de alineación.

La relevancia y la aplicabilidad de los compromisos de la Declaración de París en los estados frágiles se consideran poco claras y más problemáticas. En ciertos casos, hay razones suficientes para ser prudentes a la hora de utilizar los indicadores y las metas como objetivos de efectividad de la ayuda.

A fin de fortalecer el buen rendimiento global de la Agencia en términos de la implementación de los compromisos de la Declaración de París, se proponen las siguientes recomendaciones en este informe:

1. La NZAID debería continuar proporcionando liderazgo y fortaleciendo la capacidad y los incentivos para promocionar la implementación de todos los compromisos de la DP, especialmente respecto a la gestión orientada a resultados y a la responsabilidad mutua: incluyendo requisitos en el marco de organización del desarrollo (ODF), incluyendo la monitorización de la implementación del marco de rendimiento organizativo, y dotando al personal de herramientas específicas, formación y orientación política.
2. La NZAID debería adoptar un enfoque ascendente en la implementación de los compromisos de la Declaración de París que se base en los valores centrales y la cultura de la Agencia.
3. La NZAID debería formalizar los mecanismos para garantizar que el interfaz entre la programación y el apoyo corporativo mejore y se sustente con una clara posición política, una estructura organizativa adecuada y unos recursos realistas.
4. El marco ODF de la NZAID debería reconocer la importancia y los beneficios de la delegación y proporcionar un proceso claro para conseguirla mediante etapas, incluyendo aquellas relacionadas con delegaciones, el establecimiento de los sistemas estandarizados en cargos para compras, contratos y gestión financiera y formación avanzada del personal sobre el terreno.
5. La NZAID debería reducir la dispersión y la difusión de su programación de las siguientes maneras: definiendo claramente su ventaja comparativa y sus áreas prioritarias de programación; fortaleciendo las directrices y los criterios para racionalizar los programas mediante la revisión de la estrategia y procesos de desarrollo; examinando críticamente las modalidades de ayuda al desarrollo y las alternativas a los numerosos subsidios y contratos pequeños; y mejorando sus capacidades en materia de organización y competencia según sus necesidades.
6. La NZAID debería garantizar que el personal reciba apoyo experto que le permita proporcionar una contribución valiosa a las discusiones sobre políticas de género con los socios, con especial atención a los sectores donde la NZAID desempeña un papel importante en el diálogo político.
7. La NZAID debería proporcionar un mayor apoyo a los países socios para que gestionen y coordinen por sí mismos la Asistencia Técnica y garantizar que la TA no se reduzca a un mero relleno de huecos de capacidad inadecuado.
8. La NZAID debería continuar adoptando un enfoque flexible para alcanzar la eficacia del desarrollo e incorporar los indicadores de eficacia de ayuda adecuados en su marco de rendimiento para garantizar la supervisión del progreso.

Autoridad Nacional Económica y de Desarrollo (NEDA), Filipinas

Evaluación de la Implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Filipinas

Resumen Ejecutivo

Evaluación realizada por:

Dr Dante B. Canlas

Ms Lirio T. Abuyuan

Dr Jaime Z. Galvez-Tan

Evaluación de la Implementación de la Declaración de París:
País: Filipinas

Resumen Ejecutivo

1. Introducción

Filipinas es un país signatario de la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*. En este aspecto, ha puesto en práctica un sistema de monitorización basado en los principios contenidos en la Declaración de París (PD). Filipinas atesora una dilatada experiencia en cooperación al desarrollo. La provisión de ayuda externa ha ido evolucionando y se ha ido perfeccionando durante mucho tiempo para conseguir una mejora de la eficacia de la ayuda.

Al principio, la ayuda de los Socios de Desarrollo en Filipinas se basaba principalmente en el Plan Marshall implantado en Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial. Este enfoque resultaba inadecuado para Filipinas por su falta de recursos humanos, físicos y tecnológicos en la posguerra.

Era, por tanto, urgente incrementar la capacidad de la burocracia gubernamental para gestionar el proceso de desarrollo. Al mismo tiempo, se necesitaba la aportación de capital para satisfacer el capital requerido para asuntos sociales.

A medida que tenía lugar la cooperación al desarrollo, surgió el dilema sobre si se debían aplicar programas y proyectos impulsados por donantes o por contratistas. Además, el gobierno halló un motivo de preocupación en las unidades de implementación de proyectos paralelos (PIUs), especialmente

si éstas no eran parte integral de las agencias de implementación del gobierno.

Filipinas adoptó la Declaración de París en este contexto y acogió de forma positiva el documento por su "claridad, coherencia y relevancia". No obstante, es fundamental que el gobierno supervise los compromisos de la Declaración de París regularmente para verificar el cumplimiento de los objetivos.

El gobierno, por su parte, reconoce que la aceptación de la Declaración de París debe aplicarse a nivel de todas las agencias gubernamentales de implementación, bien sean estas nacionales o locales, así como a nivel de las organizaciones de la sociedad civil (CSO).

A tenor de la evaluación en dos fases propuesta por la OCDE/CAD, Filipinas está participando en la Primera Fase de la Evaluación nacional. El objetivo de esta evaluación es determinar si Filipinas y sus Socios de Desarrollo van por el buen camino con respecto a los compromisos establecidos en la Declaración de París.

La primera fase, prevista para 2007/2008, se centra en los niveles de contribución y rendimiento, mientras que la segunda fase, programada para después del tercer foro de alto nivel (HLF) en Ghana en 2008 hasta el cuarto HLF en 2010, abordará resultados e impactos.

La metodología en la evaluación nacional de Filipinas incluye una encuesta base realizada entre 2007 y principios de 2008

(para establecer la base de 2005 y elaborar un informe sobre el progreso inicial para 2006 y 2007). Además, se llevaron a cabo entrevistas con una muestra de Socios de Desarrollo, organizaciones de la sociedad civil y agencias de supervisión e implementación gubernamentales.

La encuesta se centró en dos casos prácticos, es decir, salud y desarrollo rural.

La evaluación del primer nivel prepara el terreno para la evaluación del segundo nivel analizando los objetivos que están en marcha y sugiriendo las posibles correcciones a medio plazo para objetivos que parezcan no haberse cumplido.

El presente estudio hace referencia a las conclusiones preliminares del informe de evaluación a nivel nacional de Filipinas.

2. Observaciones

2.1 Evaluación de la Declaración de París

2.1.1 Claridad

En el lado gubernamental, los compromisos e indicadores de la Declaración de París están claros a nivel nacional, especialmente entre los miembros del Comité de Armonización (HC), compuesto por agencias de supervisión, es decir, la Autoridad Económica y de Desarrollo Nacional (NEDA), el Departamento de Finanzas (DOF), el Departamento de Presupuestos y Gestión (DBM) y la Comisión de Auditorías (COA). No obstante, es necesario difundir la Declaración de París porque existe un conocimiento limitado de los cinco principios en lo que se refiere a su implementación y al nivel subnacional. El Comité de Armonización es el único órgano que encabeza la Declaración de París. Debe seguir existiendo un apoyo en la rama legislativa.

En el lado de los Socios de Desarrollo, la Declaración de París es ampliamente conocida, pero su aplicación sigue estando limitada a lo que dicten sus respectivas sedes centrales. Se tiene una interpretación y comprensión de los indicadores diferente por parte de los Socios de Desarrollo. Sería significativo disponer de una adaptación localizada de estos indicadores, como también una comprensión compartida a nivel de país. Además, algunos indicadores no recogen de manera adecuada el compromiso pretendido establecido en la Declaración de París.

2.1.2 Relevancia

Tanto el gobierno como los Socios de Desarrollo consideran que los compromisos e indicadores de la Declaración de París son importantes para abordar las limitaciones de la entrega de ayuda. Filipinas ha intentado seguir muy de cerca los indicadores según lo establecido por la OCDE/CAD, pero deberían haberse adaptado estos indicadores a los contextos locales. Por este motivo, la encuesta no fue capaz de captar enteramente los compromisos previstos definidos en el ámbito de la Declaración de París. Evidentemente, lo importante es ver cómo y hasta qué punto la armonización creciente y las actividades de alineación entre Socios de Desarrollo y gobierno han marcado diferencias en la realidad.

2.1.3 Coherencia

Los distintos compromisos de la Declaración de París no presentan contradicciones en el nivel de principios. Aunque los principios son coherentes, algunos indicadores no parecen reforzarse mutuamente para sustentar el logro de los principios recogidos en la Declaración de París. Como resultado de algunas deficiencias en armonización, alineación, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua, la coherencia entre los cinco principios se ve, en algunos casos, comprometida.

En lo referente a compras, por ejemplo, mientras que algunos Socios de Desarrollo multilaterales ya han adoptado la nueva Ley de Adquisiciones, otros Socios de Desarrollo bilaterales se han quedado atrás porque carecen de flexibilidad para aplicar las directivas de sus sedes centrales.

2.2 Resultados emergentes

2.2.1 Apropiación

Filipinas encuentra suficientemente claros los compromisos y objetivos cubiertos por el principio de apropiación. En consecuencia, los Socios de Desarrollo han respondido a este principio siguiendo el Plan de Desarrollo a Medio Plazo de Filipinas (MTPDP) como punto de partida para la cooperación del desarrollo. El plan actual comprende el período 2004-2010 y está siendo actualizado por el gobierno de Filipinas.

En el pasado, la débil vinculación entre el MTPDP y el presupuesto anual gubernamental de la nación hacía que el rendimiento de algunos proyectos de Ayuda oficial al desarrollo (ODA) fuera poco exitoso. El gobierno, que padecía graves restricciones presupuestarias, no ofrecía, en ocasiones, el aporte presupuestario suficiente para apoyar algunos proyectos acordados como prioritarios con los Socios de Desarrollo. Los beneficios no se podían alcanzar completamente debido a la suspensión de la implementación de los proyectos.

Recientemente, el gobierno filipino ha realizado esfuerzos importantes para reforzar los vínculos entre la planificación y la confección de presupuestos de la forma prevista en el programa de asistencia técnica con la participación de socios, denominado *Buen Gobierno y Reformas de Filipinas* (PEGR). En el núcleo de estos esfuerzos, está la promulgación de medidas fiscales mejoradas como la reforma del impuesto del valor añadido, que se incrementó de un 10 por ciento a un 12 por ciento. Con una mejora significativa de la recaudación fiscal, el gobierno ha sido capaz de incrementar la asignación presupuestaria para la sanidad, la enseñanza y las infraestructuras, sectores fundamentales de los valores básicos de la sociedad filipina. Es esencial que se hagan esfuerzos para erradicar la corrupción del Departamento de Renta Interna (BIR) y del Departamento de Aduanas (BOC).

En este momento, el gobierno está desplegando una serie de reformas adicionales para la ejecución del presupuesto y vinculándolo a importantes proyectos, que generalmente requieren el apoyo de la ODA. Por ejemplo, el gobierno ha

formulado un *Programa exhaustivo e integrado para las infraestructuras* (CIIP). Se está adoptando una sociedad público-privada para el aprovechamiento de la ayuda financiera.

Se debe tener en cuenta que, llegados a este punto, algunos grupos de la sociedad civil no consideran adecuadas las consultas realizadas por el gobierno en algunos aspectos del desarrollo social, tanto en la asistencia sanitaria como en la educación. Mientras tanto, el gobierno filipino continúa debatiendo con grupos de la sociedad civil en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs).

2.2.2 Armonización y alineación

Filipinas y los Socios de Desarrollo coinciden en que el éxito de la cooperación reside en la adopción, por parte de Filipinas, de los estándares internacionales en sus sistemas de país que los Socios de Desarrollo deberían observar.

Se detecta un progreso importante en este apartado. Por parte del gobierno filipino se han legislado importantes reformas en las compras gubernamentales que, según las respuestas de los Socios de Desarrollo, se ajustan a los estándares internacionales. También están llevándose a cabo debates con el COA gubernamental con el fin de armonizar la gestión financiera pública y los estándares internacionales.

Los retos permanecen en lo que se refiere al uso de unidades de implementación de proyecto (PIU) paralelas. Las encuestas del gobierno filipino reflejan muy pocos avances en este aspecto ya que algunos Socios de Desarrollo continúan teniendo sus propias unidades de gestión no integradas con la agencia ejecutiva del gobierno. Sin embargo, algunos Socios de Desarrollo destacan que, en este momento, existen restricciones legales para el desembolso de los fondos de sus respectivos gobiernos a una agencia gubernamental filipina. Se siguen efectuando negociaciones para abordar estos asuntos relativos a las PIU paralelas.

Algunos Socios de Desarrollo continúan destinando recursos de la ODA para algunos proyectos que, aunque están dentro del sector previamente acordado con el gobierno filipino, no son prioritarios para este último. Esta es una desventaja del enfoque de sector global. Algunos Socios de Desarrollo tienden a ejercer una gran laxitud en la elección de proyectos concretos para implantarlos dentro de un sector, algunos de los cuales no son prioritarios para el gobierno filipino.

Los esfuerzos de algunos Socios de Desarrollo dirigidos a programar misiones conjuntas son de mucha utilidad. Esto, sin embargo, no es muy frecuente en esta etapa.

2.2.3 Gestión orientada a resultados y Responsabilidad mutua

Se ha alcanzado un progreso significativo en este apartado. El gobierno filipino ha iniciado revisiones conjuntas de la ODA con los Socios de Desarrollo para tener una visión común de las barreras que dificultan una implementación con éxito.

Los factores cruciales han sido las restricciones presupuestarias por parte del gobierno filipino y los temas de preferencia, especialmente para los proyectos de infraestructura. El diálogo continuo ayuda a lograr una apreciación de las restricciones a las que hacen frente ambas partes y resuelve, de esta forma, los retrasos en la implementación. En algunos casos, el tratamiento fiscal de los fondos de ODA retrasa la implementación de los proyectos, llegando incluso a suspenderlos. De nuevo, el diálogo continuado ha ayudado a resolver el aparente punto muerto de algunos casos en el pasado.

3. Estudios sectoriales

3.1 Sector de desarrollo rural

El Desarrollo Rural (RD) es un sector complejo, ya que engloba la agricultura, la reforma agraria, el medio ambiente y los recursos naturales.

El progreso dirigido a los compromisos de la Declaración de París, y por consiguiente hacia la efectividad en RD, depende fundamentalmente de las condiciones que lo habiliten, incluidos los convenios institucionales y entornos reglamentarios del país y de los Socios de Desarrollo respectivos.

Alcanzar los compromisos de la Declaración de París no es un proceso fácil, algo que se evidencia en los registros de éxito y fracaso de todos los indicadores durante el tiempo transcurrido. Un factor crucial es la elevada rotación de funcionarios y del personal responsable del sector, especialmente cuando los convenios institucionales no están bien definidos.

En esta etapa, la información generada en los cuestionarios de sondeo y las entrevistas tiende a ser anecdótica, aislada y basada en opiniones. Es imperativo establecer indicadores más precisos relativos a la consecución de las metas de la Declaración de París. También se requieren pruebas que puedan llevar a resultados más concluyentes.

El débil vínculo entre el plan y presupuesto se debe a: topes presupuestarios que no siempre reflejan las prioridades del sector, particularmente en lo referente al Medio Ambiente y los Recursos Naturales (ENR); la rotación constante de los puestos directivos en las agencias conlleva problemas de priorización y programación de intervenciones de desarrollo; "apropiación" cuestionable de las prioridades de programa de RD; la dificultad de establecer una secuencia lógica de programas y proyectos debido a cambios en las prioridades establecidas arriba; y la dificultad en la fijación de metas y la supervisión del rendimiento a causa de limitaciones y deficiencias en los datos disponibles.

Una práctica no recomendada por NEDA es que los Socios de Desarrollo vayan directamente a las agencias sin el beneficio de un comité de coordinación. Esta práctica distorsiona el sistema de fijación de prioridades dentro del sector de desarrollo rural.

Los Socios de Desarrollo tienen propugnaciones que incluyen de forma sistemática en sus intervenciones de desarrollo, incluso si éstas son consideradas poco eficaces o inefectivas, o no son consideradas de alta prioridad por las agencias relevantes subordinadas. Algunos ejemplos de éstas son la igualdad de géneros, los procesos participativos y la implicación activa de las organizaciones de la sociedad civil en programas o procesos de dirección de proyectos.

Aunque las agencias supervisoras como NEDA, DBM y DOF estimulan el uso de enfoques basados en programas (PBAs), las agencias de implementación tienen fuertes reservas sobre esta modalidad. Dicha resistencia se debe principalmente a los motivos siguientes:

- No hay recursos adicionales para las arcas de la agencia de implementación, y por lo tanto, no hay incentivos adicionales;
- La carga adicional derivada del cumplimiento estricto con indicadores cruciales o de progreso que son parte integral de la cláusula del préstamo;
- Las agencias implementadoras todavía tienen que trabajar dentro del tope presupuestario establecido por el DBM; y
- Las misiones de supervisión se siguen realizando de forma muy frecuente, absorbiendo buena parte del escaso tiempo y recursos de la agencia de implementación.

Los implementadores de campo se oponen particularmente a los PBA por la falta de familiarización con la forma en que operan y el estrecho control de las actividades cruciales.

Con la reducción de estructuras de proyecto paralelas, los problemas de ineficacia y abandono de las funciones de gestión de proyectos se observan con mayor asiduidad en la transición. Estos problemas, sin embargo, se compensan con las perspectivas de mejores oportunidades para globalizar los resultados de los proyectos y mejorar las capacidades del personal técnico dentro de la organización.

Existen informes sobre prácticas de Socios de Desarrollo que pueden ser contraproducentes para la lógica subyacente en los indicadores de progreso. Éstas son:

- La subcontratación de la función de gestión de proyecto da como resultado el fortalecimiento de las competencias de los consultores en vez de las del personal habitual de la agencia de implementación.
- Un departamento de proyecto dotado de consultores contratados por un Socio de Desarrollo se identifica como una estructura de implementación paralela subordinada directamente al socio en cuestión.
- Casos de no reducción del coste de transacciones debido a:
 - La falta de coordinación entre los Socios de Desarrollo en la realización de estudios y misiones de supervisión.

- Las misiones de supervisión son aún muy frecuentes y duran demasiado (incluso hasta dos semanas), particularmente cuando se perciben problemas de implementación.

Las prácticas de compras y desembolso de fondos son otras áreas que requieren alineación. Las agencias de desarrollo rural sostienen que hay manuales de compra que les sirven de guía. Las directrices GOP normalmente se siguen y se ajustan en coherencia con las disposiciones de compras multilaterales. Los nuevos procedimientos gubernamentales introducidos según la Ley de Adquisiciones y los manuales de implementación han generado, hasta cierto punto, una ralentización del desembolso de los fondos.

El apoyo al aumento coordinado de competencias todavía no se practica en el sector de desarrollo rural. Se ha observado la costumbre entre los Socios de Desarrollo de no seguir la asistencia técnica hasta su conclusión lógica. Según una agencia de RD afectada, ésto ha generado una pérdida de impulso y el desperdicio de recursos.

La gestión inicial basada en resultados (RBM) aún debe hacerse de forma coherente en función de un plan de construcción de competencias de RBM. Todavía hace falta un cambio sustancial en la orientación y el modo de pensar actuales en cuanto a supervisión física y financiera (entradas) y resultados (salidas).

3.2 Sector de asistencia sanitaria

La salud, junto con la enseñanza y las infraestructuras, constituyen las máximas prioridades del gobierno. Según esta conexión, los Socios de Desarrollo han expresado un gran interés en ayudar al gobierno a alcanzar sus distintas metas de asistencia sanitaria. Sin embargo, algunos grupos CSO afirman que el gobierno no consulta de forma adecuada con ellos. Por lo tanto, la salud es un buen caso práctico para estudiar la eficacia de la ayuda.

Los encuestados del gobierno y de los Socios de Desarrollo concuerdan en que la Declaración de París muestra claridad, relevancia y coherencia. Todos los Socios de Desarrollo se adhieren a la Agenda de reformas del sector sanitario con el acrónimo FOURmula ONE para la salud, que es el marco de las reformas del sector sanitario en Filipinas. FOURmula One se ha diseñado para implementar intervenciones de salud cruciales en un solo paquete, respaldado por una infraestructura de gestión eficaz y por planes de financiación.

Las reformas de procesos de compra entre los Socios de Desarrollo multilaterales han sido excepcionales al seguir la promulgación de la Ley de Adquisiciones; mientras que los Socios de Desarrollo bilaterales se han retrasado en la adopción de las políticas de compra gubernamentales.

En lo que se refiere a PIUs paralelas, hay desarrollos positivos entre las instituciones multilaterales, aunque esto no puede decirse de algunos socios bilaterales. La presencia de algunas

PIUs empuja al personal gubernamental a buscar puestos en las PIUs, que habitualmente ofrecen mejor remuneración que el gobierno.

Los Socios de Desarrollo ofrecen poco apoyo para las reformas sanitarias reguladoras, especialmente en lo referente a la normativa de licencias y estándares alimentarios y farmacéuticos, de hospitales y centros sanitarios (laboratorios, centros de diagnóstico, policlínicas).

La obtención de resultados se ve afectada por procesos prolongados y retrasados de adquisiciones, y contrataciones postergadas de consultores externos (para los Socios de Desarrollo bilaterales). Por otra parte, la nueva promulgación del presupuesto gubernamental para dos años no coincidió con los requisitos incrementados del sector.

4. Conclusiones

Aunque Filipinas y los Socios de Desarrollo siguen la dirección adecuada, se requieren mayores esfuerzos en las áreas siguientes:

- Un mayor conocimiento dentro del país sobre los indicadores y compromisos de la Declaración de París;
- Progreso en la reducción del número de PIUs paralelas establecidas por los Socios de Desarrollo;
- En los sistemas de país (Adquisiciones y PFM), se necesita trabajar más con respecto a los Socios de Desarrollo bilaterales y un enfoque sostenido para involucrar a las unidades de gobierno local (LGU);
- El reforzamiento y la mejora de los marcos comunes de evaluación de rendimiento (GOP y Socios de Desarrollo) para incluir la localización de los indicadores de la Declaración de París; y,
- En el rol de las organizaciones de la sociedad civil (CSO): necesidad de reforzar la sociedad con el gobierno en el área de otorgamiento de ayudas, particularmente en el nivel de LGU.

Para desarrollar aún más la agenda de eficacia de ayuda y enriquecer las discusiones internas sobre los compromisos e indicadores de la Declaración de París, el gobierno debe instar, de forma continuada, a los Socios de Desarrollo y a las CSO para que utilicen los mecanismos establecidos de diálogo.

Ministerio de Economía y Finanzas
República de Senegal

Evaluación de la implementación de la Declaración de París Estudio del caso de Senegal

Informe de síntesis

Elaborado por el equipo de evaluación :
Guay, Madeleine – Asesora canadiense
Meier, Werner – Asesor canadiense
Ndiaye, Amacodou – Asesor senegalés
Niang, Birahim Bouna – Asesor senegalés

Determinados puntos del informe han sido revisados para tener en cuenta las omisiones constatadas o las correcciones omitidas durante el trabajo del Grupo Nacional de Referencia y del taller del 24 y 25 de enero de 2008.

Informe de síntesis

La Primera Fase de la Evaluación de la implementación de la Declaración de París (DP) tuvo lugar en otoño de 2007 con la participación de diez agencias de desarrollo bilaterales y multilaterales y diez países socios beneficiarios de la ayuda. Senegal se ofreció como voluntario para posibilitar la implementación de la DP y para aportar una participación concreta en el 3er Foro de Alto Nivel, cuya celebración está prevista en Accra para septiembre de 2008.

Esta evaluación da lugar a la investigación realizada en 2006 y su objetivo es determinar si los socios beneficiarios, es decir, los socios técnicos y financieros (PTF), el gobierno de Senegal y los demás actores nacionales (sociedad civil, universidades, parlamentarios, ONGs, etc.) trabajan realmente para cumplir sus compromisos con los términos de la DP. El proceso consiste en evaluar la utilidad de la DP así como el comportamiento de los PTF y del gobierno con la ayuda de cuestiones derivadas de mandatos a escala nacional (Senegal) e internacional, sobre la base de una muestra de nueve intervenciones al desarrollo en los sectores meta de educación, agricultura, gobernanza económica y apoyo presupuestario. En total se ha consultado a once PTF, trece estructuras gubernamentales

y otros doce actores nacionales acerca de sus prácticas en el marco de las intervenciones de desarrollo seleccionadas.

Los resultados de la evaluación en Senegal indican que los cambios están en marcha. Los PTF más adelantados se encuentran en fase de experimentación de los nuevos modos de prestación de ayuda en determinados sectores (educación y estrategia de lucha contra la pobreza), mientras que el gobierno inicia los cambios necesarios para la implementación de la DP. Esto incluye, sobre todo, las estructuras centrales, especialmente en el marco de las reformas de los sistemas de gestión presupuestaria y financiera, considerados los más críticos para la implementación de la DP. Asimismo, se constata que los otros actores nacionales permanecen claramente al margen del proceso de implementación de la DP, tanto por falta de información como por la ausencia de mecanismos que los impliquen.

Todos los PTF afirman apoyar las principales estrategias nacionales, especialmente las más dominantes, como el Documento de estrategia de reducción de la pobreza (DSRP), el Programa Decenal de Educación y Formación (PDEF) o el Programa Nacional de Buena Gobernanza (PNBG). Por su parte, el gobierno sostiene que concede aproximadamente la mitad de su presupuesto para 2008 (es decir, el 49,3% frente al

46% de 2007) a los ministerios que han elaborado los cuadros de gasto a medio plazo (CDMT) para la conversión de las estrategias nacionales en programas operativos basados en los resultados, como proponen los compromisos de la DP. Los PTF consideran, no obstante, que determinadas estrategias sectoriales, como las de agricultura, deben mejorar, mientras que el gobierno estima que determinadas estrategias siguen teniendo poco o incluso ningún apoyo. La sociedad civil deplora la falta de concertación y de participación.

Se han llevado a cabo acciones desde varias partes para favorecer la alineación y la armonización. El gobierno se ha hecho en gran medida con los trabajos de reforma de las finanzas públicas y del sistema de contratación pública (ejercicios CFAA y CPAR). Un acuerdo marco entre el gobierno de Senegal y los PTF relativo a los apoyos presupuestarios (ACAB) se aprobó en enero de 2008. Un plan de actuación para la armonización y la eficacia de la ayuda se ha presentado recientemente para la aprobación por parte del gobierno y de los PTF. Determinados PTF indican que han aumentado o que desean aumentar el recurso a los sistemas nacionales, y ello a pesar de la desconfianza hacia los sistemas y/o debido a razones estratégicas. En efecto, para varios de ellos, el recurso a los sistemas es una manera de reforzarlos. El gobierno estima que el recurso a los sistemas por parte de los PTF aún es débil. Es cierto que los PTF generalmente se resisten a depositar todo su apoyo en las estrategias nacionales, las instituciones y los procesos del gobierno. De los aproximadamente cincuenta PTF que operan en Senegal, sólo los Países Bajos, La Comisión Europea (CE) y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) han adoptado programas de apoyo basados en mecanismos comunes. La mayor parte prefiere adoptar planes de financiación individuales, lo que elimina las potenciales ventajas de los enfoques basados en programas y se asemeja al modo de gestión de proyectos. Así, a pesar de que hay cierta voluntad, los PTF no han llegado a un consenso para aplicar el enfoque de cesta común o «basket funding».

Tanto los PTF como el gobierno se preguntan actualmente sobre el ritmo de los cambios y el nivel de organización necesario para generalizar el recurso a los sistemas nacionales. Estiman, por otro lado, que el recurso a las unidades de gestión paralelas (UGP) aún es necesario para garantizar los resultados, especialmente para determinados sectores o durante la implementación de los programas de refuerzo de capacidades, vistas las dificultades vinculadas a la regla del «servicio cumplido», y al nivel de las dietas. Será necesario de cara al futuro que los socios beneficiarios se pongan de acuerdo sobre el ritmo de implementación de la DP y definan las prioridades en cuanto a los elementos de reforma necesarios.

El respeto de los principios de la DP exige un acercamiento de los socios beneficiarios, una intensificación del diálogo político y una mayor concertación entre los PTF y el gobierno de Senegal. Los PTF prevén una implicación importante del gobierno en su papel de coordinación. El gobierno desea, por su parte, un mayor apoyo de los PTF para reforzar este papel

y determinados elementos clave del principio de apropiación, entre ellos el proceso de elaboración de cuadros de gasto a medio plazo. Considera que, en general, se ha infravalorado el coste de implementación de la DP, especialmente al nivel de coordinación y de las reformas necesarias. Sería necesario nivelar las estructuras gubernamentales, especialmente las estructuras sectoriales, para asegurar el éxito del proceso. Por parte de los PTF, los procesos y herramientas de gestión aún están muy mal adaptados a las nuevas formas de prestación de la ayuda, lo que es un obstáculo importante para el respeto de los compromisos por parte de varios PTF. Asimismo, los PTF, con una organización del trabajo descentralizada, acompañada de una mayor delegación de poder, parecen tener más facilidad para implementar los compromisos de la DP.

Los PTF consideran que los cambios de procesos, especialmente los relativos a la responsabilidad compartida en el marco de la ACAB y la revisión conjunta del Documento de estrategia de reducción de la pobreza, permitirán a las partes reducir los costes de la operación. Es por eso que los Países Bajos han adoptado completamente las prácticas nuevas, y creen que obtendrán ventajas tales como una gestión menos costosa en tiempo y recursos, y una ayuda más eficaz. No obstante, el impacto de la DP sigue siendo débil por el momento y, según los Países Bajos, cuanto más tarden los PTF en adoptar los enfoques nuevos, más habrá que esperar para gozar de los beneficios de los efectos con los que se cuenta. En el seno de los ministerios, el enfoque basado en proyectos compite con el enfoque basado en programas por la distribución de recursos, no solamente por sus ventajas, sino también por su facilidad de implementación. Ello explica la aplicación aún reciente del «trust fund» de modalidad de proyecto, como en el marco del Proyecto de Coordinación de las Reformas Financieras y Presupuestarias (PCRFB) o del Programa Decenal de Educación y Formación (PDEF). Por ahora, la ayuda no parece más eficaz. Es posible que sea demasiado pronto para emitir juicios o que aún se necesiten muchos ajustes.

Resultados y recomendaciones principales (Taller de 24 y 25 de enero de 2008 en Dakar)

1 – Los resultados sobre los compromisos y los indicadores de la Declaración de París en ocasiones no se entienden bien y generalmente se desconocen.

Recomendaciones

- Crear y poner en marcha una política de comunicación nacional, especialmente a favor de los otros actores nacionales;
- Dar respuesta a la cuestión de los indicadores, especialmente a los más problemáticos sobre alineación, someterlo a examen en el orden del día en el marco del Plan de actuación para la armonización y la eficacia de la ayuda, con el fin de analizar su viabilidad;
- Creación de estudios o de análisis empíricos sobre la fundamentación de la DP;
- Añadir un indicador de descentralización de la ayuda pública;

- Insistir en la cuestión de la participación de los actores locales;
- Valorar las estructuras de control democrático a nivel nacional y regional (por ejemplo, observatorios);
- Acelerar la adopción de un Plan de actuación sobre la eficacia de la ayuda e implementar un mecanismo eficaz y participativo de implementación y de seguimiento/evaluación del plan de actuación.

2 – Resultados sobre la apropiación: la apropiación es parcial y está aún muy centrada en la administración, la apertura a la participación de otros actores sigue siendo restringida y el apoyo de los PTF es selectivo.

Recomendaciones

- Situar la coordinación política de la DP bajo la competencia del Primer Ministro en el marco del dispositivo institucional de la DSRP;
- Clarificar y reforzar los roles técnicos de las estructuras del MEF implicadas directamente en la implementación de la DP;
- Reforzar la CSPLP dentro de las funciones de asesoría al MEF y de apoyo a la coordinación de la implementación óptima de la estrategia de reducción de la pobreza y en su papel de seguimiento de la implementación de la DP;
- Organizar la participación de las demás estructuras nacionales, en concreto de la sociedad civil en sentido amplio, los parlamentarios, los sindicatos de trabajadores y de patronales y las colectividades locales, concediéndoles un papel preciso y funciones precisas en la implementación de la Declaración de París;
- Crear o dinamizar las células de planificación en el seno de los ministerios técnicos;
- Reforzar el diálogo político mediante la organización y la planificación de los debates entre el gobierno, los actores no estatales y los PTF.

3 – Resultados sobre la alineación: la utilización de los sistemas nacionales aún es insuficiente.

Recomendaciones

- Finalizar y adoptar el Plan de actuación sobre la eficacia y la ayuda antes del final de febrero de 2008, teniendo en cuenta las recomendaciones de evaluación y los trabajos de la sociedad civil para priorizar las acciones que se deben llevar a cabo;
- Activar la reforma de las finanzas públicas, especialmente operar el sistema de aprobación de licitaciones públicas, para eliminar la obligación principal de utilizar de sistemas nacionales;
- Limitar el recurso a la prefinanciación por parte del estado.

4 – Resultados sobre armonización: se han llevado a cabo importantes esfuerzos de armonización en sectores clave como la educación, pero en la práctica, la mayor parte de los PTF siguen utilizando planes de financiación individuales.

Recomendaciones

- Seguir con el proceso de transformación de las formas de prestación de la ayuda para adoptar enfoques basados en los programas y en los apoyos presupuestarios;
- Acelerar la realización de las actividades planificadas, especialmente en la operación del Plan de actuación sobre la eficacia de la ayuda, el acuerdo marco sobre los apoyos presupuestarios (ACAB), las conclusiones del estudio sobre la compatibilidad de los flujos de ayuda, etc.;
- Adaptar los procedimientos y las herramientas de gestión de los socios al desarrollo que suponen un obstáculo importante en el respeto de los compromisos;
- Prever recursos para las actividades de implementación de la DP para su coordinación.

5 – Resultados sobre la gestión orientada a resultados: la GAR es cada vez más una práctica de gestión extendida entre las organizaciones gubernamentales, los PTF y otros actores nacionales determinados.

Recomendaciones

- Apoyar el proceso de los cuadros de gasto a plazo medio (CDMT);
- Compartir las experiencias del gobierno y de los demás socios en el desarrollo en la materia.

6 – Resultados sobre la responsabilidad mutua: los distintos socios beneficiarios cada vez son más conscientes de su corresponsabilidad.

Recomendaciones

- Desarrollar una dinámica de apropiación, para compartir las experiencias y de difusión de buenas prácticas tanto entre estructuras del gobierno como entre los PTF, para allanar las diferencias y mejorar la implementación de la DP;
- Definir y delimitar de forma clara los roles y la responsabilidad de los distintos socios beneficiarios mediante la creación de una dinámica de grupo y de solidaridad para lograr los resultados;
- Facilitar el control ciudadano especialmente a través de la financiación pública de las evaluaciones iniciadas por otros actores nacionales.

7 – Resultados sobre las capacidades de implementación de la DP: existe el potencial de las capacidades de implementación de la DP, pero su movilización aún es débil, especialmente a nivel del gobierno.

Recomendaciones

- Coordinar las acciones de refuerzo de capacidades y promover la concertación para aportar a la DP una dimensión nacional;
- Apoyar a los ministerios técnicos en la comprensión de su papel y de su misión en relación con la Declaración de París;

- Proceder a una mayor descentralización de la toma de decisiones sobre los PTF en la sede hacia las oficinas de los países;
- Definir e implantar un programa de refuerzo de las capacidades, tanto para el gobierno como para los demás actores nacionales;
- Reforzar la armonización de esfuerzos en el refuerzo de las capacidades técnicas;
- Reforzar e institucionalizar la concertación entre los socios beneficiarios;
- Definir mejor la noción de «refuerzo de capacidades de implementación de la DP»;
- Reforzar las capacidades de implementación de la DP de todos los actores (Parlamento, ministerios sectoriales, colectividades locales, OSC, etc.).

8 – Resultados sobre las motivaciones: los sistemas de motivación actuales no están vinculados a la implementación de la DP.

Recomendación

- Analizar la pertinencia o la viabilidad de la implementación de un sistema de incentivación intrínseco a la DP, es decir, cuya naturaleza facilite su operación.

Unidad de cooperación internacional para el desarrollo, Hacienda nacional

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Sudáfrica

Resumen Ejecutivo

Resumen Ejecutivo

Introducción

Esta evaluación se ha llevado a cabo según instrucciones estrictas descritas en los Términos de Referencia. Por tanto, la **finalidad específica** de la evaluación fue evaluar lo que constituye las mejores prácticas para el comportamiento del país socio y el Socio de Desarrollo en relación a la implementación de la Declaración de París. Las preguntas clave de la investigación abordadas por el equipo de evaluación fueron: 1) ¿Qué grado de efectividad tiene la Declaración de París como herramienta para la eficacia de la ayuda? 2) ¿Ha habido cambios notables en el comportamiento del Socio de Desarrollo? 3) ¿Ha habido cambios notables en el comportamiento del país socio? Además, el equipo se propuso captar los resultados y productos emergentes del proceso de eficacia de la ayuda. Los datos mencionados en este estudio se obtuvieron mediante un cuestionario electrónico completado por catorce representantes del gobierno sudafricano y 20 Socios de Desarrollo; un taller al que asistieron 44 representantes (24 funcionarios gubernamentales, de trece departamentos gubernamentales nacionales, y de tres provincias, y 20 representantes de Socios de Desarrollo procedentes de quince agencias); cuarenta y dos entrevistas exhaustivas completadas, la revisión de documentación relevante, un taller de verificación de resultados al que asistieron 36 representantes (dieciséis funcionarios gubernamentales y 20 representantes de los Socios de Desarrollo).

Conclusiones clave

Evaluación de la Declaración de París

Aunque la mayoría de los encuestados consideró que la Declaración de París es relativamente clara, hay ciertos aspectos de cada uno de los cinco principios que requieren una aclaración adicional. Los encuestados también han propuesto que muchos de los **indicadores** requieren aclaraciones adicionales en términos de definición y/o medida. Existe la necesidad de ampliar la definición de **Apropiación**. La definición actual, que sólo evalúa la existencia de una estrategia de desarrollo nacional, es sencillamente una manera poco adecuada de medir la apropiación. Existe la necesidad de reforzar el concepto de

sociedad civil en una definición más amplia. Aunque hay una sólida comprensión del concepto de **Alineación**, muchos opinaron que se requiere más trabajo para determinar el nivel de alineación deseado en un contexto sudafricano. Esto requerirá una medida de alineación flexible localmente ajustada que deberá examinar los asuntos cruciales tales como por qué los Socios de Desarrollo son reacios al uso de los sólidos sistemas de gestión de finanzas públicas de Sudáfrica y la conveniencia de unidades de implementación de programas/proyectos en ciertas instancias.

También se requiere más trabajo para determinar el nivel de **Armonización** deseado en el contexto sudafricano. De nuevo, hay una comprensión profunda de la necesidad de armonización, pero muchos encuestados sienten que se pone demasiado énfasis en los procedimientos y no suficiente en la sostenibilidad. Existe la necesidad de un mayor énfasis en las actividades y procesos que mejorarán la consolidación de las competencias y el fortalecimiento de las instituciones del país socio (p.ej. transferencia de conocimientos). Persiste la confusión sobre el significado de la **Gestión orientada a resultados** y la **Responsabilidad mutua**, aunque esto no ha evitado que los encuestados reconozcan la importancia de ambos principios. Hay muchas expectativas en el país beneficiario y en los Socios de Desarrollo de que el sistema ME gubernamental nacional cerrará esta notable brecha en Sudáfrica. Aunque las consultas anuales se perciben como un buen ejemplo en el contexto sudafricano de responsabilidad mutua, existe la inquietud de que la definición debe ampliarse y, al mismo tiempo, deben explorarse otros procesos de responsabilidad compartida, tales como los foros de agrupación. La Declaración de París se percibe como extremadamente relevante para Sudáfrica en todos los aspectos. Esto se demuestra gracias al gran compromiso del gobierno para con la agenda de desarrollo en Sudáfrica. Sin embargo, a nivel provincial/local, la ayuda oficial para el desarrollo (ODA) se percibe a menudo como un "complemento", motivo por el cual estos funcionarios no siempre comprenden la relevancia de la Declaración de París. Además, la ausencia continuada de interacción

significativa entre la Declaración de París y miembros clave tales como las organizaciones de la sociedad civil nos lleva a lanzar la siguiente pregunta: "¿Para quién tiene importancia la Declaración de París?" La mayoría de los encuestados estaría de acuerdo en decir que, aunque la Declaración de París es un documento sólido, debería reforzarse para aumentar su coherencia. En concreto, las definiciones localmente ajustadas son necesarias para asegurar que la Declaración de París se dirija a los contextos del país socio y elimine prácticas contradictorias, como los casos en los que los Socios de Desarrollo muestran una armonización adecuada, pero sin el liderazgo del país socio, la situación se percibe como debilitadora del compromiso de la Declaración de París en cuanto a la apropiación.

Evaluación del comportamiento del Socio de Desarrollo Compromiso

En un nivel más general, muchos de los Socios de Desarrollo están familiarizados con los puntos de la Declaración de París. Los niveles de compromiso para llevar a cabo la Declaración de París varían en función del Socio de Desarrollo. Por lo que respecta a las oficinas centrales, la mayoría de los Socios de Desarrollo ya habían firmado la Declaración de París en 2005. Una porción significativa de algunos Socios de Desarrollo había demostrado su compromiso con la Declaración de París a través del desarrollo de políticas relacionadas con la misma, estrategias y directrices que gobiernan su cooperación para el desarrollo de los países socios.

- *Apropiación:* los Socios de Desarrollo reconocen el fuerte liderazgo demostrado por Sudáfrica. Sudáfrica ha participado en el desarrollo de los documentos estratégicos de los socios. Sin embargo, los Socios de Desarrollo manifiestan su preocupación sobre la fuerte apropiación sudafricana y su potencial efecto negativo en el papel de los Socios de Desarrollo en algunas áreas de la Declaración de París.
- *Alineación: en general,* la mayoría de los Socios de Desarrollo se alinean con las prioridades de desarrollo sudafricanas. Sin embargo, pocos socios (normalmente aquellos Socios de Desarrollo que proveen relativamente pequeñas cantidades de ODA a Sudáfrica) utilizan los sistemas del país sudafricano. Los motivos argumentados por los Socios de Desarrollo para la no utilización de los sistemas de Sudáfrica incluyen su preocupación, y la de algunos ministerios, por el hecho que el uso de los sistemas del país retrasa la implementación rápida de proyectos y la directriz de la sede central del socio al personal de campo es la de no utilizar dichos sistemas. La ayuda vinculada todavía persiste como un fenómeno habitual en Sudáfrica.
- *Armonización:* la armonización en Sudáfrica sigue siendo problemática. Existe una apreciación limitada de la lógica de armonización y de sus diferencias con la alineación. La armonización entre los grupos de Socios de Desarrollo sigue careciendo del liderazgo del país socio, lo cual no es muy saludable para los resultados de desarrollo. No obstante, se pueden encontrar ejemplos de buenas prác-

ticas de armonización de las cuales se pueden obtener lecciones para la mejora de la armonización en Sudáfrica. Los ejemplos incluyen el programa de gestión del entorno urbano y Masibambane, aguas y gestión sanitaria SWAP,

- *Gestión orientada a resultados:* los Socios de Desarrollo en Sudáfrica han mostrado un comportamiento positivo en relación a la gestión por resultados, que ha funcionado satisfactoriamente en Sudáfrica para la obtención de objetivos definidos, incluyendo los esfuerzos de construcción de competencias en M&E dentro del amplio sistema del país socio. Los Socios de Desarrollo son evaluados por sus sedes centrales en función de los resultados, por lo que valoran la realización de este principio de la Declaración de París.
- *Responsabilidad mutua:* aunque los Socios de Desarrollo han demostrado algún compromiso con este principio, la información sobre flujos de ayuda continúa siendo escasa y confusa, lo que sugiere que podría hacerse más para asegurar que Sudáfrica y los Socios de Desarrollo puedan responsabilizarse de los recursos para el desarrollo, asegurando así una mayor transparencia entre los Socios de Desarrollo y el país receptor.

Capacidades

Alineación: existe la necesidad de que los Socios de Desarrollo mejoren las capacidades de su personal de campo para una alineación efectiva con las prioridades de desarrollo de Sudáfrica. Parte del personal de campo de algunos Socios de Desarrollo tiene una orientación limitada sobre los marcos predominantes del desarrollo de Sudáfrica y los principios de la Declaración de París. *Gestión orientada a resultados:* la mayoría de los Socios de Desarrollo en Sudáfrica tienen un comportamiento adecuado en el apoyo a Sudáfrica para la mejora de su capacidad de gestión de resultados. La construcción de competencias para la mayoría de los Socios de Desarrollo es un elemento acelerador para el apoyo de los proyectos y programas.

Incentivos

Existen sistemas de incentivos de los Socios de Desarrollo que pueden motivar al personal de campo a realizar los principios de la Declaración de París. Los puntos de la Declaración de París, para la mayoría de los Socios de Desarrollo, se consolidan en herramientas de evaluación de rendimiento o en contratos de empleo. Por otra parte, los Socios de Desarrollo también notan un amplio rango de elementos desmotivadores relacionados con los principios de la Declaración de París. Entre ellos se incluyen temas como la visibilidad, los requisitos de la sede central para con el personal de campo en cuanto a la generación de informes sobre resultados específicos de las agencias y la preocupación de los Socios de Desarrollo de continuar teniendo interacciones individuales con funcionarios de alto rango del país socio. Los sistemas de incentivo deben ser utilizados por los Socios de Desarrollo para cumplir con sus obligaciones de materialización de los principios de la Declaración de París. En aquellas áreas en las que los Socios de Desarrollo

no han rendido adecuadamente (alineación y armonización), existe la necesidad de que los Socios de Desarrollo instauren incentivos que activen la implementación mejorada de la Declaración de París, revisen puntos desmotivadores existentes y gestionen los riesgos planteados por dichos puntos (esto podría incluir los sistemas del país socio, tales como el sistema de gestión de finanzas públicas, sistemas de Declaración, modalidades de compra, etc.).

Evaluación del comportamiento del Socio de Desarrollo Compromiso

- *Apropiación:* Sudáfrica demuestra una responsabilidad sólida a nivel nacional, donde la Declaración de París se utiliza como herramienta para reafirmar el liderazgo del país socio y gestionar las relaciones con los Socios de Desarrollo. La apropiación no es, sin embargo, igual de sólida en todos los niveles provinciales y municipales. Los esfuerzos para descentralizar la apropiación son evidentes a través del establecimiento de estructuras de coordinación de la ODA dentro de los departamentos y las nueve oficinas provinciales del Primer Ministro. Estos esfuerzos deben ser continuados y apoyados en el tiempo. El papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil no está muy claro y su participación es bastante limitada, una carencia que debe abordarse con prontitud.
- *Alineación:* Sudáfrica insiste en alinear las prioridades nacionales y el uso de los sistemas del país a nivel nacional. No obstante, en los casos en los que la apropiación no es sólida en niveles subnacionales, también es débil la alineación. Se sabe de algunos Socios de Desarrollo que se aprovechan de la escasa apropiación para promover sus propios intereses en vez de alinearse con las prioridades del país socio. Existe la tendencia por parte de algunos funcionarios de solicitar el uso de los sistemas de los Socios de Desarrollo por causa de diversos obstáculos o puntos desmotivadores. El uso del sistema de compras del país puede, por tanto, no ser siempre el más adecuado. Aunque toda la ayuda debe registrarse en Hacienda, algunos departamentos no declaran la ayuda "en especie", ya que sienten que no pueden responsabilizarse por ella. Por tanto, es imposible medir el impacto total de la ayuda al desarrollo. Debe determinarse el grado adecuado de flexibilidad requerido para la alineación dentro del contexto sudafricano.
- *Armonización:* Aunque los Socios de Desarrollo se sienten frustrados por la falta de un foro nacional de coordinación de socios, el país receptor no ve la necesidad de implantarlo. Un acuerdo mutuo sobre el camino a seguir debe ser debatido por ambas partes. A pesar del debate, se evidencia un aumento en la armonización así como una tendencia hacia un mayor uso del sistema de agrupación. Sin embargo, la coordinación interdepartamental se sigue debilitando debido a temas de competencia y de parcelas de poder. La estructura actual de cooperación internacional para el desarrollo tampoco admite el enfoque de

agrupación, puesto que está organizada en función de los Socios de Desarrollo más que en los grupos o sectores. Esta estructura debe volver a evaluarse. Sudáfrica desempeña un papel crucial de soporte en la región. No obstante, tiene problemas para armonizar eficazmente este papel regional, ya que las intervenciones se coordinan de forma laxa y sin presupuesto, lo que ejerce presión en los ministerios participantes. Una sugerencia válida sería establecer una unidad de coordinación guiada por una política dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores. Se debe llevar a cabo una investigación más amplia para ver si hay consenso amplio sobre esta sugerencia y si tal unidad es factible dentro de la estructura existente del Ministerio de Asuntos Exteriores.

- *Gestión orientada a resultados:* Sudáfrica ha introducido marcos basados en resultados en todos los niveles gubernamentales, y es ahora un requisito de todos los ministerios informar sobre el programa de acción.
- *Responsabilidad mutua:* Existen mecanismos, pero pueden fortalecerse y se puede estimular una mayor participación por parte de los ministerios. Se está rediseñando el sitio web del Sistema de información de Cooperación para el Desarrollo, para que pase de ser una base de datos sencilla a ser un sistema de gestión estratégico basado en la web. En su estado actual, no ofrece datos completos ni de calidad para la responsabilidad compartida.

Capacidad

Sudáfrica demuestra una sólida responsabilidad y capacidad de liderazgo, particularmente en lo que respecta a estrategias y políticas, pero no en todos los ministerios ni en todos los niveles municipales y provinciales. Ya que la responsabilidad es crucial para la implementación efectiva de los otros principios de la Declaración de París, es importante que el plan operativo de ODA aborde el asunto de las carencias de visibilidad de la Declaración de París y de competencias técnicas, incluyendo la gestión de proyectos, la coordinación, la gestión de tiempos, MTEF y las habilidades presupuestarias. Los Socios de Desarrollo deben apoyar la construcción de competencias, por ejemplo, a través de la asistencia técnica adecuada que cumpla con las buenas prácticas descritas en el informe. El país socio ha iniciado la considerable tarea de formar a sus numerosos funcionarios públicos en el enfoque de gestión basada en los resultados. Los temas de competencias también afectan al Consejo de Administración de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, donde la alta rotación de personal y las muchas responsabilidades para un equipo relativamente pequeño, crean la sensación de sobrecarga de responsabilidades. Incluso los mismos coordinadores de ayuda oficial al desarrollo requieren mejorar sus competencias de gestión de la ODA. El plan operativo de ODA debe abordar específicamente estos puntos relativos a competencias y habilidades.

Incentivos

Aunque no existe un marco de incentivos formal para que los funcionarios implementen la Declaración de París, puede ser muy útil vincular claramente los principios de la Declaración de París a las evaluaciones de rendimiento del país socio. Muchos encuestados del país socio sienten que los incentivos materiales son innecesarios, ya que el deseo de mejorar la eficacia de la ayuda y lograr las prioridades de desarrollo debe ser suficiente. Sin embargo, parece que existen muchas barreras y elementos desmotivadores que evitan que el país socio implemente los cinco elementos de la Declaración de París. Muchos de ellos están vinculados con los obstáculos y retrasos de implementación por causa de los bajos niveles de habilidad y competencias de los responsables de implantar los procedimientos actuales de compra, la gestión inadecuada de la cadena de suministros y/o los funcionarios sobrecargados que ven la ODA como un dolor de cabeza costoso. Es crucial que se aborden estos obstáculos de forma adecuada y que se refuercen los incentivos para la implementación de la Declaración de París.

Conclusión

La evaluación de la primera fase de implementación de la Declaración de París en Sudáfrica demuestra que existe gran consenso sobre la misma, aunque el liderazgo del país socio en materia de iniciativas para abordar las prioridades de desarrollo es irregular en los distintos niveles gubernamentales. Además, hay una amplia percepción de que mientras que el país socio ha enfatizado la Apropiación, la Alineación y la Armonización, los Socios de Desarrollo han enfocado sus esfuerzos en los compromisos interrelacionados de Gestión orientada a resultados y Responsabilidad mutua. Sin embargo, es importante destacar que el proceso de transición sólo acaba de empezar y ya hay ejemplos de buena práctica con respecto a los cinco compromisos de la Declaración de París, y que Sudáfrica está logrando progresos hacia la consecución de las ambiciosas metas de la Declaración de París. Para acelerar el proceso, se debe desarrollar un *Plan Operativo de Eficacia de Ayuda* con el fin de coordinar y consolidar un enfoque coherente y común para resolver los retos que todavía amenazan la eficacia de la ayuda en Sudáfrica.

Recomendaciones

La recomendación principal de esta revisión es destacar la necesidad urgente de desarrollar un *Plan Operativo para la Eficacia de la Ayuda*. Dicho plan aclararía los arreglos estructurales/organizativos actuales, describiría la forma en que se reforzaría la capacidad dentro de las estructuras existentes y presentaría un cronograma para la resolución de los retos pendientes descritos en éste y en estudios anteriores sobre la efectividad de la ayuda en Sudáfrica. El *Plan Operativo para la Eficacia de la Ayuda* también podría identificar las formas en que se puede impartir la Asistencia Técnica de manera que aumenten las competencias del personal local. Con el transcurso del tiempo, se esperaría que un plan de estas características asegure una mayor respuesta por parte de las agencias de implementación (en concreto, el gobierno local y provincial).

El plan debería admitir las recomendaciones estipuladas en este informe, agrupadas bajo los cinco compromisos de la Declaración de París, de la forma siguiente:

Apropiación

- Donde proceda y sea factible, las instituciones relevantes del país socio (especialmente en ciertas provincias y a nivel del gobierno local) necesitan reforzar las competencias para asegurarse una apropiación efectiva de todo el proceso de gestión de ayuda.
- Necesidad de explorar y clarificar el papel de las organizaciones de la sociedad civil dentro del contexto de la Declaración de París.

Alineación

- Asegurar que los Socios de Desarrollo alineen su apoyo para agrupar las prioridades, instituciones formales, definiciones usadas por el país socio, estructura formal de comunicación, etc.
- Instar a los Socios de Desarrollo en Sudáfrica para que defiendan los cambios de políticas con respecto al uso de los sistemas del país con sus respectivas sedes centrales.
- Sudáfrica tiene el liderazgo en la promoción del aumento del uso de los sistemas del país socio y en la exploración del papel de los Socios de Desarrollo para reforzar los sistemas sudafricanos de forma que sean más eficaces y efectivos.
- Los Socios de Desarrollo no deben denostar los sistemas si no son lo suficientemente "buenos", sino reforzarlos.
- Se debe abordar la alineación en las sedes centrales y a nivel político.

Armonización

- Establecer un marco claro regido por el país socio para la gestión y coordinación de la división de trabajo.
- El tema de la coordinación nacional de Socios de Desarrollo debe debatirse aun más entre los países y Socios de Desarrollo para aclarar los temores y motivaciones en pro y en contra de dicho foro: identificación de la brecha y la forma en que se puede cerrar. ¿Cómo debe decidirse la división de trabajo?
- La cooperación internacional para el desarrollo debe considerar una reestructuración en función de las líneas de agrupación, y se debe debatir la relación entre los vínculos internacionales y la ODA.
- Existe la necesidad de efectuar más foros de coordinación de ODA y de consejeros de desarrollo y establecer foros de agrupación de ODA para asegurar la efectividad de la ayuda para el desarrollo.
- Se requiere más investigación para evaluar la conveniencia y factibilidad del establecimiento de una unidad de coordinación regional para la ODA y necesidades de colaboración dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Responsabilidad mutua

- Desarrollar un marco acordado mutuamente sobre las modalidades de informes de resultados. Dicho marco

especificaría los medios, identificaría los roles y responsabilidades y el programa de informes, y se alinearía con el sistema de monitorización y evaluación del gobierno y con sistemas departamentales de ME.

- Debe desarrollarse una comprensión común más profunda de las necesidades de responsabilidad mutua por parte de los Socios de Desarrollo y el país receptor mediante el debate (para que el desarrollo de oportunidades de aprendizaje estructuradas comparta ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas dentro de Sudáfrica y de experiencias de Socios de Desarrollo en otras partes del tercer mundo).
- Los esfuerzos para actualizar el Sistema de Información de la Cooperación para el Desarrollo deben continuar y recibir suficiente capacidad y recursos para acelerar el proceso.

Departamento de Ayuda Extranjera y Supervisión Presupuestaria del Ministerio de Implementación de Planes

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Sri Lanka

Resumen Ejecutivo

Asoka S. Gunawardena
Ministerio de Implementación de Planes

Evaluación de la implementación de la Declaración de París:

Caso de estudio de evaluaciones a nivel de país/Sri Lanka

Resumen Ejecutivo

La Declaración de París establece un marco monitorizable de compromisos y acciones destinados a mejorar la eficacia de la ayuda. La evaluación analiza lo que funciona, lo que no funciona y los motivos correspondientes. El Ministerio de Implementación de Planes emprendió este estudio de evaluación en cumplimiento de su mandato como punto focal de supervisión y evaluación.

La evaluación aprovechó muchas fuentes como base, entre las que se incluyen la encuesta de monitorización de la Declaración de París (Unidad de Coordinación de Ayuda de Donantes, 2006) e información recopilada mediante entrevistas estructuradas basadas en un "cuestionario de evaluación". Una muestra representativa que cubre sectores, Socios de Desarrollo, instituciones gubernamentales y partes interesadas de la sociedad civil facilitaron la captación de un perfil integral. Los resultados se validaron mediante la celebración de talleres con las partes interesadas.

El ascenso de Sri Lanka a país de ingresos medios probablemente limite su elegibilidad para la ayuda "concedida". Sin embargo, se han tomado varios pasos significativos para reformar la gestión y el desembolso de la ayuda. Esta evaluación se centra en los principios, los compromisos y la teoría programática (TOR) de la Declaración de París.

La Declaración de París como herramienta para la eficacia de la ayuda

El objetivo fundamental de la Declaración de París es mejorar la transparencia, la asunción de responsabilidades y la orientación a resultados en la gestión y otorgamiento de la ayuda. Sri Lanka es signatario de la Declaración de París y se compromete a llevar adelante la agenda de efectividad de la ayuda. No obstante, es necesario localizar la Declaración de París para que ésta se convierta en herramienta efectiva para la gestión y desembolso de la ayuda.

Alineación y armonización del comportamiento del Socio de Desarrollo

El estado del indicador de monitorización de la Declaración de París sugiere diferencias en las posiciones de los donantes en todos los indicadores, con mayor conformidad con respecto a los compromisos en algunos temas e indicadores que en otros. También existen diferencias en las posiciones de donantes bilaterales y multilaterales, con una mayor conformidad por parte de estos últimos.

Los indicadores de monitorización sugieren que los socios de desarrollo han respondido de forma positiva a los sistemas de cada país.

- En relación a la Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA), existe un gran nivel de desembolso de ayuda para el sector gubernamental (aproximadamente un 89%), con 77,6% canalizado a través del presupuesto gubernamental, aproximadamente el 65% de desembolsos utilizando sistemas de gestión financiera pública del país y el 50% de las compras siguiendo los procedimientos nacionales para adquisiciones.

- Sin embargo, los resultados sugieren una banalidad inadecuada en la orientación por parte de los donantes en los distintos niveles de compromisos de aportación.
- Es significativo el trabajo analítico conjunto de países, así como las iniciativas de convenios basados en sectores, que se extienden desde los planes maestros (salud y viabilidad) hasta los enfoques basados en programas (medio ambiente) y SWAPs (educación), además de evaluaciones conjuntas de rehabilitación y reconstrucción tras conflictos bélicos o recuperación post-tsunami.
- Sin embargo, en general, los donantes siguen dependiendo de sus propias evaluaciones, formatos, procedimientos y estrategias.

Asuntos e inquietudes en relación a la capacidad de los donantes:

- Ausencia de una estrategia conjunta de asistencia entre el país receptor y los Socios de Desarrollo.
- Discreción limitada a nivel de campo de los donantes, en lo referente a la flexibilidad de los sistemas operativos y procedimientos para responder a las condiciones locales.
- El personal de campo carece, en ocasiones, de sensibilidad con respecto del contexto y los asuntos locales.
- La tendencia de los donantes a mostrar más preocupación por los procedimientos en lugar de los resultados.

En lo que a incentivos se refiere, los resultados del estudio demuestran que:

- A nivel de país, el comportamiento de los donantes se rige por necesidades de desembolso más que por resultados o consideraciones de sostenibilidad.
- La evaluación del rendimiento de las oficinas de campo del donante también se rigen por imperativos de desembolso y no por los resultados obtenidos.
- La ayuda al desarrollo tiende a ser controlada por la transferencia de tecnologías de desarrollo, sistemas y productos internacionales en vez de soluciones locales.

Apropiación del país socio

Se han realizado varios pasos significativos para reforzar la apropiación nacional. El compromiso de apropiación viene marcado por lo siguiente:

- La adopción del “Marco de Desarrollo a 10 años” con la participación de todas las partes involucradas es un hito muy significativo.
- Las estrategias y planes de sector refuerzan el área de apropiación.
- Una tendencia progresiva hacia los enfoques globales de sector como base de una coordinación más efectiva de la ayuda.
- En las áreas en que la capacidad de la agencia es débil, el nexo de ayuda funciona más en una dimensión informal, en la que el donante lidera la interacción. Dicha formulación del proyecto regida por el donante tiende a debilitar la apropiación nacional.
- Percepción de que la apropiación de la agenda de desarrollo sólo pertenece al gobierno centralizado y la necesidad de “ampliar” (sociedad civil) y “profundizar”

(sub-nacional) la participación de partes interesadas para asegurar la apropiación nacional.

La capacidad de gestionar el uso de la ayuda viene marcada por puntos fuertes y débiles.

- La adopción de un “Marco de gasto macroeconómico a medio plazo 2006-2009” como base para la priorización del gasto público y la mejora del vínculo entre el marco de desarrollo nacional y la asignación de recursos.
- Las unidades de planificación de los Ministerios están sobrecargadas con las tareas administrativas cotidianas, por lo que requieren reorientación y desarrollo de competencias.
- La iniciativa MfDR de cara al futuro y el enfoque basado en resultados con respecto a la “Supervisión Presupuestaria de la Ayuda Extranjera” de proyectos de ayuda importantes. No obstante, las restricciones de capacidad deben abordarse de forma urgente.
- La duplicación de esfuerzos a causa de la monitorización paralela de los proyectos de ayuda por parte de los donantes es un tema que debe abordarse.

Los asuntos clave del régimen de incentivos son los siguientes:

- El despliegue de proyectos con financiación extranjera, aunque se refleja en los presupuestos, se percibe como una actividad “adicional”, externa a las responsabilidades de prestación de servicio, lo que debilita la asimilación de los programas de ayuda.
- Los proyectos de ayuda extranjera se perciben como pertenecientes al “personal de proyecto”, por lo que la entidad de proyecto continúa manteniéndose al margen de la línea establecida.
- Mientras que los ministerios con fuerte capacidad institucional y de personal han demostrado su voluntad de abandonar gradualmente las Unidades de Implementación de Proyectos (PIU), aquellos con restricciones de capacidad dependen de estructuras dedicadas para la implementación de proyectos.
- La separación de entidades de proyecto en algunos casos ha amenazado la sostenibilidad de la intervención de ayuda y ha socavado la apropiación nacional.

Resultados y producción de eficacia

Se ha registrado un progreso significativo en varios compromisos de reforma de la ayuda. Sin embargo, existen problemas de capacidad por parte de las agencias del país socio para trabajar con múltiples donantes, sistemas y procedimientos. Esto limita los logros de apropiación, alineación y armonización e incrementa los costes de transacción.

A pesar de las restricciones y limitaciones, los siguientes logros son dignos de mención:

- Reforzamiento de la apropiación mediante una coordinación mejorada de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales.
- Alineación de ayuda mejorada mediante el uso de sistemas de gestión de finanzas públicas y de compras.

- Giro hacia la armonización de donantes a través del uso incrementado de enfoques basados en sectores.
- Pasos iniciales tomados para institucionalizar las iniciativas MfDR y el compromiso de los donantes para apoyar el desarrollo de competencias en estas áreas.
- Ayuda mejorada del donante para la institucionalización de la gestión para los resultados de desarrollo.
- Cambio progresivo hacia evaluaciones conjuntas en contraposición a evaluaciones regidas por donantes para mejorar la capacidad, la apropiación y la responsabilidad mutua.

Temas y retos en la gestión de cambio al reorientar el nexa de ayuda

En general, existe un buen rendimiento según los indicadores de monitorización. No obstante, la evaluación revela brechas en la gestión de reforma de la ayuda para lograr la efectividad de la misma. Retos significativos que persisten:

- Mejora de la apropiación. Los ministerios, gobiernos subnacionales y la sociedad civil deben involucrarse activamente como partes interesadas.
- El aseguramiento de la continuidad de la estrategia de desarrollo nacional mediante cambios en la política gubernamental hace que la alineación sea un desafío difícil en la práctica.
- Las condiciones impuestas y la vinculación de la ayuda, especialmente por bilaterales, tiende a debilitar la apropiación nacional y restringe la eficacia de la ayuda. Esto también afecta la previsión de la ayuda.
- La posible ausencia de identidad del donante se percibe como un riesgo. Inquietud del donante con respecto a la atribución de contribuciones, puesto que percibe los enfoques basados en programas con apoyo al presupuesto general como un riesgo.
- Coste ascendente de las transacciones del país socio al tener que seguir trabajando con distintos sistemas de donantes en enfoques sectoriales a causa de la ausencia de armonización entre los donantes.
- El tema de capacidad del país socio a nivel nacional y de agencia y la mejora adicional de la calidad de los sistemas del país.
- Aunque la Declaración de París es una oportunidad para el país socio, la posibilidad de una postura colectiva coordinada entre los donantes se percibe como una amenaza.

La reforma de la eficacia tendrá que ser, obligatoriamente, un proceso selectivo. El empuje del cambio estratégico para conseguir la eficacia en la ayuda implicará abordar lo siguiente:

- Complementar el compromiso político de alto nivel en la agenda de ayuda, y extender y ampliar la apropiación de la estrategia de desarrollo nacional.
- Ampliar el área de alineación y armonización mediante el desarrollo de competencias para la acción coordinada por parte de los donantes y el país socio para mejorar aún más los sistemas del país socio.
- Generar una mayor concienciación de los temas y compromisos de la Declaración de París y la implicación de su aplicación en los distintos niveles gubernamentales. La ausencia de conocimiento del país socio es una restricción clara para el aprovechamiento total de los principios y herramientas de la Declaración de París.
- Establecer modalidades sectoriales para la creación de vínculos de responsabilidad horizontales (confianza) y verticales (informes).

Gobierno de la República de Uganda

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Uganda

Resumen Ejecutivo

La evaluación de la Declaración de París fue encargada por la oficina del Primer Ministro y bajo tutela de la Secretaría de Supervisión Nacional y Estrategia de Evaluación. La asignación fue financiada por la Agencia de Desarrollo Austriaca.

Los consultores agradecen la guía de la Oficina del Primer Ministro, del subcomité tripartito de la secretaría de PEAP con miembros del Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, de la Autoridad de Planificación Nacional y de la Agencia Austriaca para el Desarrollo.

Los consultores agradecen la cooperación mostrada por todos los Socios de Desarrollo y los funcionarios gubernamentales con los que han dialogado en esta fase de la asignación.

Evaluación de la implementación de la Declaración de París

1. Introducción

El propósito de este informe es presentar los resultados de una evaluación independiente sobre la implementación de la Declaración de París en Uganda. El estudio forma parte de un estudio global más amplio, dirigido por la Red de Evaluación de Desarrollo DAC para contribuir al proceso de aprendizaje continuo y el reforzamiento de los resultados de la Declaración de París (DP). *La finalidad general* de la evaluación es sopesar el rendimiento de la implementación de la Declaración de París en su punto medio relativo a las metas de 2010. Se prevé que dichos resultados aporten información para la evaluación que se lleva a cabo en el Plan Nacional de Acción para la Erradicación de la Pobreza (1997-2007) e informen el nuevo marco de planificación que está formulándose actualmente.

El análisis es principalmente cualitativo. Se han recopilado datos procedentes de la literatura sobre la gestión de ayudas en Uganda y de entrevistas clave guiadas por un programa de entrevistas. El muestreo de encuestados es intencional y engloba al gobierno central, ministerios sectoriales, instituciones

seudogubernamentales, Socios de Desarrollo, la sociedad civil y el sector privado. Adicionalmente, se fijaron las prioridades de tres sectores para casos prácticos de estudio: *educación; justicia y cuerpos de seguridad, y agricultura.*

2. Resultados y conclusiones principales

2.1 Claridad, relevancia y coherencia de la Declaración de París

Claridad

Los resultados de evaluación apuntan a una marcada asimetría en lo referente a la concienciación y claridad de la Declaración de París entre las partes interesadas en Uganda. El conocimiento se concentra en unos cuantos individuos que han participado en reuniones anteriores sobre eficacia de ayuda (local o internacional). Un análisis más detallado revela que lo que falta es un plan de difusión sistemático a nivel nacional para la Declaración de París. La Declaración de París parece haber carecido de un motor definitivo a causa de la responsabilidad dual del país socio y los Socios de Desarrollo. No hay una línea clara de responsabilidad para la difusión de

información o para invitar a la sociedad civil y al sector privado a los procesos inherentes de la Declaración de París y al diálogo a nivel internacional/nacional. Se hace necesaria una resolución temprana si se desean cumplir las metas de 2010 de la Declaración de París.

Los Socios de Desarrollo solicitaron una mayor claridad sobre los indicadores 3, 4, 5, 6, 7 y 10 cuando rellenaron la encuesta de 2008, facilitando así una interpretación armonizada y la comparación de datos. Además, se requiere una decisión sobre si se deben mantener los doce indicadores actuales de la Declaración de París como un conjunto básico, rentable y manejable, o añadir nuevos indicadores para supervisar compromisos adicionales en temas cruciales pendientes, tales como gobierno y corrupción, a los que los Socios de Desarrollo culpan parcialmente por el retraso en el progreso de la implementación de la Declaración de París en Uganda.

Relevancia

La experiencia de Uganda sugiere que la Declaración de París ha añadido valor a convenios preexistentes de gestión de ayuda. La Declaración de París ha reforzado el mensaje de apropiación, alineación y armonización ya de por sí sólido en los Principios de Sociedad PEAP de 2001, elevando así el significado de esta estrategia endógena para la gestión de ayuda, hasta el punto que incluso socios renuentes a ratificar el PP, terminaron por hacerlo. Los Socios de Desarrollo también perciben la Declaración de París como un complemento de los Principios de Sociedad PEAP que eran menos explícitos en puntos como la gestión de resultados y la responsabilidad mutua. Además, la Declaración de París le ha dado ímpetu a los donantes para acordar una Estrategia Conjunta de Ayuda para Uganda y acometer un ambicioso ejercicio de división de trabajo (DoL).

Coherencia

El vínculo entre la Declaración de París y la eficacia de la ayuda es incuestionable ya que aborda de frente varios asuntos críticos (estrategia nacional clara, enfoque en los resultados, marco de planificación de gastos a medio plazo para la racionalización de la asignación de presupuestos, sinergia mediante alineación y armonización, costes de transacción, capacidad local mediante el uso de sistemas existentes, etc.). La coherencia, sin embargo, puede mejorarse todavía mediante la afinación de los detalles. Una de las preocupaciones principales planteadas por los Socios de Desarrollo en Uganda es que el compromiso para mejorar la previsión de la ayuda no tiene totalmente en cuenta los riesgos generados por el deterioro del gobierno político y administrativo, que en 2005/06 llevó a los Socios de Desarrollo a cortar temporalmente el apoyo presupuestario de 442 millones a 226 millones de dólares.

2.2 Cambios en el comportamiento del país socio y resultados alcanzados

Compromiso

El compromiso de Uganda con la eficacia de la ayuda es anterior a la Declaración de París. Es uno de los primeros

países en acoger el enfoque global de sector. En 2001, el Gobierno de Uganda y sus Socios de Desarrollo también fueron pioneros del concepto "*principios de sociedad*", lo que subraya de muchas formas la singularidad de Uganda en la asimilación de los principios de apropiación y liderazgo local en políticas y prácticas nacionales de ayuda. Por lo tanto, dentro de gran parte del gobierno, el compromiso con la Declaración de París se subsume en la adherencia a los Principios de Sociedad PEAP y los SWAp MoUs. No obstante, este compromiso no se demuestra de forma continua o uniforme en todo el gobierno o en las instituciones pseudogubernamentales.

Capacidad

El gobierno permanece comprometido con las reformas funcionariales y el desarrollo de competencias que han venido haciéndose durante la década pasada. Sin embargo, el nivel de capacidad requerido para implantar las reformas necesarias para las que se alinean los Socios de Desarrollo no se ha logrado todavía. Además, un crédito de 70 millones de dólares para la mejora del rendimiento (PEF), que se iba a introducir gracias a la financiación del Banco Mundial como complemento al Programa de Reforma del Servicio Público no fue aprobado por el parlamento en diciembre de 2007. Como enfoque regido por la demanda para el desarrollo de competencias, el PEF habría servido como alternativa al modo regido por oferta de creación de competencias a través de varios programas y proyectos de apoyo sectorial, que hasta la fecha sólo han arrojado resultados limitados.

Incentivos

No se introdujeron incentivos en el gobierno específicamente para apoyar la Declaración de París. Sin embargo, existieron muchas oportunidades ad hoc para que los funcionarios del gobierno participaran en reuniones sobre la eficacia de la ayuda internacional y programas de formación relacionados con el tema. También hay opiniones sólidas dentro del gobierno que dicen que la creación de incentivos selectivos socavaría la estructura general de incentivos del sector público. No obstante, el panorama global de los paquetes de incentivos del funcionariado persiste como punto negativo porque inhibe la motivación, la retención y el rendimiento del personal. El Ministerio de Servicios Públicos carece de los recursos para ofrecer incentivos que se adhieran a la gestión orientada hacia resultados (ROM) y procesos relacionados al marco de gestión integrada del rendimiento (IPMF).

Resultados obtenidos

En términos del progreso realizado para con los doce indicadores de la Declaración de París, los resultados de esta evaluación coinciden con la conclusión de la encuesta de Monitorización de la Declaración de París en Uganda de 2006, que es elevada en el indicador 1 (estrategias de desarrollo operativas con prioridades estratégicas claras vinculadas a un marco de gastos a medio plazo) y en el indicador 11 (marcos de evaluación de rendimiento transparentes y monitorizables), y modesta en el indicador 2 (sistemas fiables de país) y el indicador 12 (evaluación mutua de progreso).

2.3 Cambios en el comportamiento del país Socio de Desarrollo y resultados alcanzados

Compromiso

Las prácticas de ayuda en Uganda confirman un compromiso casi universal con la eficacia de la ayuda por parte de los Socios de Desarrollo, pero no necesariamente con la Declaración de París. Aunque sigue aumentando, el compromiso con la Declaración de París varía de forma notable entre los Socios de Desarrollo. Es elevado entre los doce socios de la Estrategia Conjunta de Ayuda de Uganda, que proporcionan soporte presupuestario o programático, y que juntos aportan casi dos tercios del presupuesto. Algunos de ellos han realineado sus políticas de ayuda, instaurado programas de orientación de personal sobre la Declaración de París, o generalizado metas de efectividad de ayuda en sus sistemas de retribución y de evaluación de rendimiento. El compromiso es más bajo entre los socios con políticas que no admiten el uso de sistemas del país para la gestión de las finanzas públicas y las compras (indicador 5) y continúan en la modalidad de proyecto. Algunos donantes son selectivos sobre las áreas que pueden abarcar con otros en relación al progreso de la Declaración de París, mientras que algunos se han quedado fuera del grupo local de Socios de Desarrollo.

Capacidad

Los resultados del estudio indican que la capacidad del personal no es un determinante principal del progreso de la Declaración de París entre Socios de Desarrollo; lo es mucho más la voluntad política para adherirse a los principios y compromisos de la Declaración de París. Inclusive, hay evidencia de que los Socios de Desarrollo que implementan la Declaración de París reducen el número de proyectos y cobertura sectorial centrándose más en el soporte al presupuesto, SWAp o convenios de financiación mixta. Esto libera recursos de personal para nuevas tareas de coordinación de ayuda o influencia política no convencional. Sin embargo, estas nuevas tareas exigen nuevas competencias que pueden no estar inmediatamente disponibles en el personal del proyecto, aunque se pueden adquirir rápidamente. No obstante, sin la voluntad política en los niveles superiores, el marco de estrategia y programación relacionado con los principios de la Declaración de París no existiría y las oficinas de país permanecerían inermes e inefectivas.

Incentivos

La principal forma de incentivo para la implementación de la Declaración de París son los sistemas de evaluación de rendimiento y remuneración, que son más comunes en los niveles de alta dirección. Las prácticas para que dichos incentivos lleguen a las estructuras inferiores difieren según el Socio de Desarrollo, pero no son sistemáticas.

Resultados

Existen suficientes datos para concluir que se ha hecho un buen progreso en apropiación y en la mayoría de los indicadores de alineación, excepto el 4, 5 y 6. Los resultados

procedentes de los doce socios entrevistados confirman que la Declaración de París ha fortalecido el respeto y el apoyo de los Socios de Desarrollo para con el liderazgo del país socio. No obstante, el nivel de compromiso varía entre Socios de Desarrollo. Tampoco hay consenso local sobre la forma en que los Socios de Desarrollo deben contribuir a la formulación de políticas o sobre cuándo debe invitárseles a hacerlo.

La UJAS y el ejercicio DoL se consideran pasos significativos hacia la armonización a pesar de la pérdida temporal de velocidad en 2007. Sin embargo, todavía no hay muestras, por parte del donante, de que los esfuerzos de armonización hayan reducido los costes de transacción. De hecho, se espera un incremento transitorio de los costes de transacción a consecuencia de los esfuerzos de armonización de la ayuda.

3. Algunas lecciones de la experiencia en Uganda

1. Alcanzar acuerdos dentro de una Estrategia Conjunta de Ayuda es muy difícil entre los Socios de Desarrollo debido a ópticas y políticas divergentes. Sin embargo, una vez alcanzado el acuerdo, es probable que dé muchos frutos en lo que respecta a la reducción de los costes de transacción, al menos en el país receptor.
2. El énfasis en el uso de los sistemas del país para la gestión de finanzas públicas y las compras tiene que ocuparse de riesgos específicos del país, tales como mala administración, gobernanza política y corrupción, por lo que debe compensarse con medidas apropiadas de mitigación de riesgos.
3. La promoción de una única modalidad, p. ej. apoyo presupuestario, no es una práctica ideal dado el riesgo de marginalizar temas importantes como la innovación, el medio ambiente, la gobernanza según demanda y el sector privado.

4. Recomendaciones principales

Para OCDE/DAC: Consolidación de la Declaración de París

1. Los Socios de Desarrollo y los países receptores deben llegar a un acuerdo para una sede institucional clara y apropiada para la Declaración de París a nivel de país, a la que se le pueda asignar la responsabilidad de informar al público, supervisar la implementación y obtener opiniones sobre la DP. Deben identificarse los recursos y el plazo para tales actividades.
2. La Declaración de París debe transformarse en un acuerdo flexible y adaptable, que sea realista sobre su influencia en las prioridades locales y de los donantes. La siguiente edición de la Declaración de París debe, no sólo ofrecer una jerarquía clara de modalidades preferentes de ayuda, sino también aludir a la necesidad acuciante de equilibrio o diversidad óptima en los instrumentos de ayuda.
3. Debe llevarse a cabo un trabajo adicional para (a) aclarar los principios con el fin de eliminar las contradicciones

inherentes y (b) definir mejor los indicadores 3, 4, 5, 6, 7 y 10 para armonizar su interpretación por parte de los Socios de Desarrollo.

4. Debe tomarse una decisión sobre si se deben mantener los doce indicadores actuales de la Declaración de París como un conjunto básico, rentable y manejable o añadir nuevos indicadores para monitorizar compromisos adicionales y abordar temas críticos pendientes como el gobierno y la corrupción.

Para el Gobierno de Uganda: Consolidación del cambio en el comportamiento del país socio

5. El Gobierno de Uganda, a través del MoFPED (Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico) debe desarrollar e implementar un plan sólido de difusión. El MoFPED debe tener un papel de coordinación general de todos los grupos sectoriales de trabajo con el fin de que el gobierno tenga una perspectiva consolidada de los temas de efectividad del desarrollo en el país.
6. Los roles institucionales de planificación nacional deben racionalizarse para evitar crear el síndrome de "centros de poder móviles".
7. Se deben realizar esfuerzos para mejorar la recopilación de datos de procesos e impacto en todos los sectores y establecer vínculos más fuertes entre los sectores y la Estrategia Nacional Integrada de Supervisión y Evaluación, donde se requiere información para la toma de decisiones.
8. El Gobierno de Uganda debe continuar manteniendo los principios de buena gobernanza, transparencia y responsabilidad. No debe permitir de ningún modo la corrupción en el gobierno, la sociedad civil o el sector privado. Se requieren acciones rápidas para implantar totalmente las políticas y disposiciones legales existentes, incluyendo la ejecución eficiente de las recomendaciones de todas las comisiones de investigación de casos de fraude.

Para los Socios de Desarrollo: Consolidación del cambio en el comportamiento del Socio de Desarrollo

9. Todos los Socios de Desarrollo que operan en Uganda deben unirse a la Estrategia Conjunta de Ayuda de Uganda para participar plenamente en el ejercicio de división de trabajo y en las reuniones grupales de Socios de Desarrollo locales.
10. Los Socios de Desarrollo en Uganda deben incrementar el uso de los sistemas nacionales mientras ayudan, a una voz, a reforzar la capacidad del país en lo que se refiere a la gobernanza, gestión de finanzas públicas y compras, y especialmente en lo relativo a los temas de corrupción sistémicos (no sintomáticos), en vez de utilizarlos como excusa para su falta de compromiso.
11. Los Socios de Desarrollo deben continuar influyendo unos sobre otros a través del marco UJAS para reducir el número de PIUs (Unidades de Implementación de Proyectos), excepto cuando haya una necesidad claramente identificada y apoyada por el gobierno, y en la que las PIUs informen y sean responsables frente a las instituciones

nacionales que las albergan. Dichas PIUs deben mantenerse, pero con un claro plan de salida.

12. Existe la necesidad de pensar con mayor cuidado la elección de la modalidad de ayuda, y reconsiderar, si procede, la necesidad de apoyo al proyecto y asegurar que esta preferencia no debilite la visión global de la planificación no convencional.
13. Existe la necesidad de apoyar al gobierno para que asuma el liderazgo en el ejercicio de división de trabajo.

Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID)

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de la sede central del DFID del donante

Resumen Ejecutivo

Nigel Thornton
Marcus Cox (Aguilhas, Reino Unido)

Resumen Ejecutivo

1. La evaluación de la sede central del DFID analizó la capacidad institucional del DFID para cumplir con los compromisos de la Declaración de París (DP). Fue uno de los once estudios sobre sede central del donante preparados como parte de la Fase 1 de la evaluación de la implementación de la Declaración de París. También se diseñó para apoyar al DFID en sus esfuerzos continuados para mejorar su propio rendimiento. Según los términos comunes de referencia para los estudios de sede central del donante, la evaluación se centró en tres dimensiones: compromiso, capacidad e incentivos. Estos se analizaron en cuatro dominios institucionales: políticas, gestión de rendimiento y sistemas, programación y gastos, y dotación de personal.
2. Fue una evaluación no exhaustiva, basada en la revisión de la documentación del DFID, entrevistas con cerca de 40 integrantes del DFID, principalmente en la sede central, y entrevistas con un número de partes interesadas externas del Reino Unido, entre las que se incluyen la Oficina Nacional de Auditoría y ONGs de desarrollo. La evaluación se centró en los atributos organizativos del DFID, tratándolos como material para la implementación de la Declaración de París. No abordó sistemáticamente el rendimiento del DFID (producción) en función de compromisos específicos de la Declaración de París. Los resultados se basan en una combinación de fuentes primarias y secundarias. Algunas de las evidencias obtenidas de las entrevistas son anecdóticas, aunque se ha tenido cuidado en triangular entre distintas fuentes. Las conclusiones proceden única y exclusivamente del equipo de evaluación.
3. La evaluación descubrió que el compromiso, la capacidad y los incentivos para la implementación de los principios de la Declaración de París son sólidos en todo el DFID. Se han desarrollado concienzudamente a través de políticas, sistemas y procedimientos introducidos en el departamento durante la década pasada. Muchos aspectos de la Declaración de París, particularmente el cambio en las modalidades de entrega de la ayuda, han pasado a ser parte del modelo de gestión central del DFID. El personal del DFID ha interiorizado los principios más importantes de la Declaración de París, y ya forman parte de la forma en que conciben sus roles y funciones. Como resultado, el DFID enfoca de forma colectiva la Declaración de París, no como conjunto de obligaciones externas, sino como herramienta que le ayuda a lograr sus propios objetivos corporativos.
4. El DFID ya ha logrado la mayoría de sus metas de la Declaración de París, y no hay motivos para creer que no podrá alcanzar sus metas restantes antes de 2010. No obstante, los sistemas actuales del DFID no proporcionan una coherencia completa de rendimiento en todas las oficinas del país, ni en diferentes aspectos de la agenda de la Declaración de París. El cambio a gran escala del DFID hacia modalidades de ayuda no convencionales, junto con sus reglas y procedimientos muy flexibles, han asegurado una buena puntuación en la armonización con otros donantes, el liderazgo de país en políticas de desarrollo y en uso de sistemas del país para la entrega de la ayuda. Sin embargo, el rendimiento del DFID en la Declaración de la ayuda en el presupuesto, la previsión

anual de desembolsos y la asistencia técnica coordinada entre socios es menos coherente. Además, el DFID no está bien equipado para medir su propio rendimiento en cuanto a los compromisos más sutiles o más cualitativos de la Declaración de París, como la apropiación por parte del país y la responsabilidad mutua, que son difíciles de medir mediante indicadores.

i Compromiso

5. El DFID demuestra un elevado nivel de compromiso para con la efectividad de la ayuda, en sus políticas formales y su personal. La evolución de sus políticas durante la década pasada muestra una inquietud persistente para la mejora de la eficacia de la ayuda. Existen tanto los compromisos generales para la eficacia de la ayuda plasmados en libros blancos sucesivos, como las políticas sobre puntos específicos de eficacia de ayuda entre los que se incluyen la condicionalidad, los enfoques liderados por países y la gestión de resultados. El DFID ha asumido compromisos de eficacia de ayuda muy por encima de las metas de la Declaración de París, de forma individual y de forma compartida con otros miembros de la UE. El DFID tiene una sólida capacidad de políticas sobre la eficacia de la ayuda, con equipos dedicados que actúan como defensores internos de las prácticas de ayuda mejoradas.
6. El elevado nivel de compromiso del DFID para con la Declaración de París se ve reforzado por el entorno político nacional, donde el desarrollo internacional tiene una alta notoriedad política, y los grupos prodesarrollo están bien organizados y son influyentes. Los mecanismos de responsabilidad externa del DFID, el Parlamento británico, Hacienda y la Oficina Nacional de Auditoría, también apoyan su compromiso para el uso eficaz del presupuesto de ayudas.
7. Si cabe alguna duda con respecto al compromiso del DFID para con la Declaración de París, es su preferencia por nuevas iniciativas de elevado perfil sobre el arduo trabajo continuado de implementación de las anteriores. Las nuevas iniciativas, como los compromisos de gasto global o los nuevos vehículos de financiación para bienes públicos globales, no coinciden claramente dentro del paradigma regido por el país y tienen el potencial de relegar a la Declaración de París a un segundo plano. También hay un riesgo potencial de que el DFID pueda percibir la Declaración de París como una herramienta para influencia externa, en vez de una guía para su propio comportamiento. La evaluación agradece, por tanto, el compromiso reciente del DFID para convertirse en un modelo de buenas prácticas en lo que a eficacia de ayuda se refiere, y recomienda que el compromiso se reafirme periódicamente para asegurar que permanezca como una elevada prioridad corporativa.

ii Capacidad

8. Existe un número de características estructurales básicas del DFID que refuerzan su capacidad para la eficacia de la ayuda. Su estatus como departamento independiente con un mandato legal claro de lucha por la reducción de la pobreza lo aísla de presiones comerciales o de política exterior. Como resultado de las reformas funcionariales en el Reino Unido durante la década pasada, el DFID combina un elevado nivel de autonomía operativa para las unidades de gasto individuales con potentes sistemas que permiten hacerle responsable de su propio desempeño. El alto nivel de descentralización de las oficinas del país permite al DFID negociar y acogerse a compromisos factibles de armonización y alineación. Las reglas y procedimientos flexibles permiten a las oficinas de país ser innovadoras en el diseño de intervenciones, la elección de modalidades de entrega y la búsqueda de iniciativas para la efectividad de la ayuda.
9. Con la mitad de su personal en oficinas de países, el DFID tiene una capacidad de campo relativamente fuerte. El personal del DFID demuestra una buena comprensión de los principios y compromisos de la Declaración de París, aunque la capacitación y las prácticas en el puesto de trabajo en lo referente a la eficacia de ayuda no son tan sistemáticas como debieran ser. Aunque la Declaración de París no se utiliza explícitamente como un punto de referencia en la selección, los nombramientos o el ascenso del personal, ciertas competencias relacionadas, como el desarrollo de sociedades, relaciones y comunicación, se incluyen en el marco general de competencias del personal del DFID.
10. Existen inquietudes dentro del departamento de que la rápida escalada del presupuesto de ayuda británico, combinada con la compresión de costes administrativos en todo el sector público del Reino Unido, degrade la capacidad operativa del DFID. El personal de las oficinas de los países ha reportado que el trabajo en función de los principios de la Declaración de París ocupa mucho tiempo, y están preocupados sobre su capacidad para mantener este nivel de compromiso en el futuro. Por el contrario, los directores con mayor experiencia creen que las restricciones de costes administrativos reforzarán el compromiso del DFID para con la agenda de la Declaración de París, estimulando un mayor uso de las modalidades de ayuda no convencionales y una mejor división del trabajo con otros donantes. La evaluación refleja que esto será un tema crucial para el DFID en el próximo período. La efectividad del apoyo presupuestario y de otros enfoques basados en programas depende de la calidad e intensidad del compromiso del personal del DFID. Se hace necesaria una cuidadosa planificación de personal para asegurar que los altos costes de transacción asociados con la ayuda efectiva sigan recibiendo apoyo.

iii Incentivos

11. El DFID tiene un enfoque sólido en la gestión del rendimiento y empieza a centrarse mucho más en los resultados. El departamento ha establecido un conjunto de obligaciones en cascada, desde el departamento en su totalidad, pasando por niveles departamentales y de división, hasta llegar a las oficinas de país y empleados individuales. Es obligatorio para todos los niveles de la organización informar regularmente sobre su contribución a los objetivos corporativos, entre los que se incluye la consecución de las Metas de Desarrollo del Milenio. A partir de 2008, la Declaración de París se ha incorporado explícitamente en el sistema de gestión de rendimiento departamental. Existe consenso entre el personal del DFID entrevistado para esta evaluación en que demostrar conformidad con los principios de la Declaración de París les ayudará en su progresión profesional.
12. Sin embargo, la capacidad del DFID para monitorizar y analizar su propio rendimiento con respecto a los compromisos de eficacia de ayuda puede mejorarse. El DFID depende básicamente de la metodología de sondeo del DAC para medir el progreso hacia las metas cuantitativas, y para identificar variaciones de rendimiento en distintos programas de países. Existe una falta de comunicación interna sobre los compromisos cualitativos de la Declaración de París, tales como la apropiación por parte del país y la responsabilidad mutua y complementaria, que tienen una naturaleza más abierta. Además, el DFID no ha analizado sistemáticamente los motivos institucionales de las variaciones de su rendimiento, con el fin de poder identificar las medidas correctoras.
13. Como resultado de todo ello, existe el riesgo que el sistema de gestión de rendimiento inste al DFID a centrarse en las metas cuantitativas, a expensas de los compromisos cualitativos en los que el progreso depende de otros actores y para los que es más difícil demostrar una contribución directa.

Recomendaciones

14. La evaluación recomienda un paquete de medidas prioritarias que pueden ayudar al DFID a mantener y acrecentar su compromiso institucional, capacidad e incentivos para la implementación de la Declaración de París.
 - a) Las señales de ministros y altos directivos sobre las prioridades corporativas tienen una fuerte influencia sobre los incentivos institucionales. El hecho de continuar **adquiriendo compromisos públicos con la implementación de la Declaración de París** ayudaría por tanto a mantener la dinámica actual. También sería muy útil para el DFID clarificar la forma en que los principios de la Declaración de París se aplican a las nuevas sociedades globales y a los

vehículos de financiación establecidos para promover los servicios públicos globales.

- b) Hay espacio para que el DFID **monitoree su rendimiento bajo la Declaración de París**, concretamente en lo que respecta a los compromisos que no poseen indicadores cuantitativos. Un sistema de monitorización más efectivo puede incluir:
 - I. **Estrategias y enfoques explícitos en el nivel de oficina de país**, con objetivos e hitos plenamente identificados;
 - II. **Informes anuales de las oficinas de países sobre el progreso de la eficacia de la ayuda**, incluyendo informes sobre compromisos cualitativos y un análisis de los motivos de cualquier fallo en el rendimiento;
 - III. La **incorporación de datos de eficacia de ayuda en el nivel de proyecto en el nuevo sistema de gestión de información del DFID (Aries)**.
- c) Es importante que los informes de rendimiento de la oficina de país y de las divisiones se acumulen, analicen y utilicen para informar sobre las mejoras continuas de las prácticas y los sistemas corporativos. Esto incluye identificar las buenas prácticas que surgen a nivel de país para su difusión en todo el departamento, así como la búsqueda de soluciones de cualquier restricción institucional identificada por las oficinas de país. Sería muy útil para el Departamento de Eficacia de Ayuda y Responsabilidad comprometerse más con este tipo de trabajo de diagnóstico, y **producir un informe anual sobre la eficacia de la ayuda, identificando prioridades y medidas institucionales para el próximo año**.
- d) El DFID puede reforzar su capacidad para la eficacia de ayuda mediante el **uso más explícito de la Declaración de París como punto de referencia para la gestión y planificación del personal**. En la actualidad, la capacitación sobre la Declaración de París y sus habilidades relacionadas, tales como negociación, relaciones y creación de sociedades, no es sistemática. El rápido incremento del presupuesto de ayuda del Reino Unido, junto con la compresión de su presupuesto administrativo, puede dificultar, en el futuro, el apoyo por parte del DFID a los altos costes de transacción asociados con la implementación de la Declaración de París. La evaluación recomienda, por tanto, que el DFID haga un mayor esfuerzo para **medir estos costes de transacción, y tenerlos en cuenta en su planificación y gestión de personal**. También sería apropiado tratar el **tiempo empleado en las iniciativas de eficacia de ayuda como un programa en lugar de como un coste administrativo**.
- e) El DFID puede facilitar su responsabilidad externa mediante el **incremento de su propia transparencia en eficacia de ayuda**. En la actualidad, las deficiencias en los sistemas de gestión de información y las dudas sobre la

calidad de los datos implican que la información sobre los gastos y el rendimiento del DFID no está disponible inmediatamente. Los nuevos sistemas de gestión de información en proceso de preparación deberían incrementar la capacidad técnica del DFID para compartir esta información públicamente. La evaluación recomienda que el DFID **adopte un conjunto de objetivos explícitos de transparencia** con vistas a alcanzar las mejores prácticas internacionales, e incorporarlas a su iniciativa de publicación de información de proyectos. Además, sería útil **revisar la forma de presentación de los datos financieros y de programación en las páginas de países del sitio web del DFID**, para facilitar la evaluación por parte de los socios del rendimiento del DFID en función de los compromisos de eficacia de ayuda.

Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas
(IFAD, UNAIDS, UNECA, UNIFEM, UNFPA y UNDP)

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de UNDG

Resumen Ejecutivo

Hans Wyss, jefe del equipo
Janie Mary Eriksen, integrante del equipo
Neddy Matshalaga, integrante del equipo

Evaluación de la contribución de la UNDG a la implementación de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda

Resumen Ejecutivo

I. Introducción

En 2006, el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas¹ (UNDG), signatario de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (DP), acordó con otros donantes y países socios, efectuar una evaluación de la implementación de la Declaración de París durante el período comprendido entre 2007 y 2010 mediante un enfoque de dos fases. La primera fase, una evaluación *formativa* se centrará en las entradas, el proceso de implementación y las salidas (en la medida de lo posible). La segunda fase, una evaluación *sumatoria*, se centrará en los resultados de la implementación. La primera fase contribuirá al Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda programado para septiembre de 2008 en Accra, Ghana.

Dentro del UNDG, se acordó que el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP) llevaría a cabo la evaluación conjuntamente con el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el VIH/SIDA (UNAIDS), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (UNECA), el Fondo Poblacional de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo para la Mujer de Naciones Unidas (UNIFEM).²

1 Para ver una lista de miembros de los UNDG, consulte el Anexo 2.

2 Dos organizaciones miembros de los UNDG que han acordado llevar a cabo la evaluación conjunta son signatarios directos de la DP: UNECA e IFAD.

Los objetivos de la evaluación fueron:

- Evaluar las iniciativas del UNDG en apoyo de la implementación de la Declaración de París.
- Evaluar las iniciativas de los Equipos de País de las Naciones Unidas (UNCT) relacionadas con el incremento de la eficacia de la ayuda.
- Aprender de las lecciones derivadas de las iniciativas y estrategias relacionadas con la Declaración de París, implementadas por organizaciones del UNDG a nivel corporativo y de país.

El diseño de la evaluación se centró en tres dimensiones identificadas como colaboradoras principales en lo referente al comportamiento de los Socios de Desarrollo: *compromiso, competencias y sistemas de incentivos*. Además, la evaluación tenía previsto examinar cuatro temas de ámbito general: la igualdad de sexos, VIH/SIDA, desarrollo rural y desarrollo de competencias. Finalmente, la evaluación debía reconocer la especificidad del UNDG en la implementación de la Declaración de París, al mismo tiempo que reconocía la contribución más amplia de las Naciones Unidas.

Los principales elementos de la *metodología* fueron:

- Evaluar las acciones relacionadas con la Declaración de París de las entidades UNDG participantes, y reconocer que algunas dimensiones de la Declaración de París ya eran principios de compromiso de los miembros del UNDG antes de la Declaración de París.
- Realizar seis casos prácticos de estudio para determinar el papel del UNDG en la promoción de los principios de la Declaración de París a nivel de país.
- Evaluar los cuatro temas generales en los casos prácticos de estudio de sede central y de país.

- Llevar a cabo una encuesta electrónica a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas (RC) que dirigen los UNCT en los países signatarios y no signatarios para obtener información sistemática sobre la implementación de la Declaración de París.

La evaluación reconoció grandes limitaciones, entre las que se incluyen: el corto periodo de implementación de la Declaración de París, ausencia de una base inicial común de los compromisos de la misma, y los sesgos de autoselección y voluntariado de las muestras.

II. Conclusiones

La evaluación ha arrojado las siguientes conclusiones:

1. La experiencia de aplicación de los principios de la Declaración de París por parte del UNDG varía sustancialmente en los cinco principios de la Declaración de París. El progreso ha sido más evidente en el apoyo de la apropiación de país y a la alineación con las estrategias nacionales de desarrollo. También ha habido varios casos interesantes de progreso en el área de responsabilidad mutua. Sin embargo, el progreso relacionado con la alineación en lo referente al uso de los sistemas del país y la armonización entre miembros del UNDG (y más allá) demuestra que todavía se puede mejorar mucho en esta área. Los sólidos mecanismos de coordinación que involucran a otros Socios de Desarrollo y gobiernos socios son cruciales para que los RC/UNCT promuevan la implementación de la Declaración de París.

El papel de los RC/UNCT va más allá de los objetivos de eficacia de la Declaración de París. Los RC y UNCT pueden verse involucrados en el manejo de incidencias de ayuda humanitaria, gestión de crisis, prevención de conflictos y conservación de paz, temas que tienen prioridad frente a los principios de la Declaración de París. Esta área potencial de competencia no parece haber obstaculizado la implementación de la Declaración de París. Algunas de las funciones relacionadas con las Naciones Unidas que van más allá de la Declaración de París pueden, sin embargo, ser cruciales para la consecución de los objetivos de la Declaración de París.

- 1.1. La contribución de los UNDG/UNCT al refuerzo de **la apropiación** tomó principalmente la forma de asistencia a los gobiernos para reforzar su capacidad para preparar y ejecutar las estrategias de desarrollo nacionales y gestionar las nuevas modalidades de ayuda tales como SWAPS y DBS. Debido a que la apropiación de país ha variado mucho, el rol de los UNCT también ha cambiado. Las Oficinas de Coordinadores Residentes, así como las organizaciones individuales de las Naciones Unidas, mediante la colaboración con agencias multilaterales y bilaterales, han desempeñado un papel importante

en la creación de un ambiente propicio para el logro de los objetivos de la Declaración de París. Los UNDG/UNCT se perciben como socios fiables, que ayudan a los países a satisfacer sus obligaciones de desarrollo nacionales e internacionales y a diseñar e implementar estrategias de desarrollo.

- 1.2. El principal progreso en **alineación** tuvo lugar con respecto de las estrategias de desarrollo en los niveles sectorial y nacional, incluyendo la alineación de ciclos de planificación de UNDAF con los planes de desarrollo nacionales. Existen cosas que se deben mejorar en los UNCT con respecto a otros elementos de alineación relativos al uso de los sistemas nacionales de los países socios (como informes, gestión de las finanzas públicas, auditorías de país y compras).

La coordinación relacionada con la definición y planificación de las prioridades de desarrollo entre miembros de los UNCT y otros Socios de Desarrollo parece haber mejorado sustancialmente gracias a los grupos temáticos y a los foros de coordinación más amplios. En los seis países de casos prácticos de estudio, los UNCT comprendieron que cada vez es más difícil actuar en solitario, aunque no se haya logrado todavía una programación conjunta óptima.

- 1.3. Se ha obtenido algún progreso en la mejora de la coordinación de miembros de los UNCT y otros Socios de Desarrollo (y lo que es más importante, bajo la iniciativa del Enfoque Armonizado de Transferencias de Efectivo [HACT]). Sin embargo, los países socios tienen mayores expectativas de ahorro sustancial en los costes de transacción mediante la alineación y la armonización. Los miembros de los UNCT fueron los que se sintieron más reacios a acceder a las solicitudes de los países socios para armonizar los procedimientos definidos por sus respectivas sedes centrales. Por tanto, los esfuerzos para reducir los costes de transacción mediante la **armonización** requieren de un enfoque que aborde tanto las inquietudes de los países socios como las de las diversas agencias UNCT (y otros Socios de Desarrollo). Dada la amplia variación entre los objetivos, políticas y procedimientos de los miembros de los UNDG, el camino hacia la armonización sigue siendo un reto considerable para éstos.
- 1.4. Las capacidades del gobierno para planificar y coordinar las contribuciones de los Socios de Desarrollo tienen una relevancia particular para la Declaración de París. Por ejemplo, los casos prácticos de estudio de país confirman que el refuerzo sistemático de las oficinas de estadística nacionales es especialmente importante en la **gestión de resultados** porque ofrece información creíble y

oportuna. Sin embargo, la ayuda efectiva a las oficinas estadísticas requiere de compromisos integrales a largo plazo para asegurar que se establezcan las competencias requeridas.

- 1.5. Los datos de los casos prácticos de estudio sugieren que falta mucho trecho para alcanzar el objetivo de la Declaración de París sobre **responsabilidad mutua** y evaluaciones conjuntas de progreso mutuo en eficacia de la ayuda. Es más, los datos de los países de los casos prácticos de estudio incluían una gran preocupación por los compromisos de los donantes en relación al nivel y previsión del apoyo. Los UNCT desempeñan un papel significativo en la promoción de la responsabilidad mutua, por ejemplo, a través de mesas redondas que indican el rendimiento subyacente a las promesas de aportación de los donantes, su participación en reuniones de Grupos Consultivos, su apoyo a las reformas del gobierno en las que se incluyen el reforzamiento del sistema parlamentario y el apoyo a la participación de la sociedad civil. La UNECA desempeña un papel especial en la promoción de la responsabilidad mutua entre los países africanos.
2. Los UNDG y los miembros participantes en esta evaluación comenzaron bien con sus compromisos para responder a los principios de la Declaración de París, a través de acciones en la sede central y mediante la transmisión de la importancia de la Declaración de París a los RC y los UNCT. Esta respuesta relativamente rápida se facilitó en gran medida por los compromisos de ayuda al desarrollo en los que los miembros de los UNDG se habían involucrado antes de la Declaración de París.
 - 2.1. Se realizaron cambios para sincronizar los ciclos de planificación de los UNCT con los ciclos nacionales.
 - 2.2. Los UNCT apoyaron a los socios nacionales en convenios institucionales sectoriales, tales como la participación del Fondo Poblacional de las Naciones Unidas (UNFPA) en los enfoques sectoriales globales (SWAP).
 - 2.3. Las agencias incrementaron sus esfuerzos para utilizar los sistemas nacionales, por ejemplo, para compras y procedimientos nacionales, eliminando así las PIU de los procesos de compra. Sin embargo, persisten variaciones significativas entre agencias y países.
3. Al responder en cuanto a *capacidades*, los miembros de los UNDG utilizaron estructuras institucionales existentes y las reforzaron donde era necesario en lugar de crear estructuras adicionales. En el caso de una institución relativamente nueva (UNAIDS), ésta descubrió que los principios de la Declaración de París eran relevantes para la construcción de las respuestas nacionales al problema del VIH/SIDA. La mayor parte del desarrollo de competencias para facilitar a los miembros de los UNDG la implementación de la Declaración de París ha tomado la forma de instrucciones, lineamientos y formación específicos para educar al personal sobre la Declaración de París. Los compromisos anteriores a los principios básicos de la Declaración de París expresados en las evaluaciones comunes de países (CCA), y los marcos de convenio de desarrollo de las Naciones Unidas, UNDAF, han sido muy útiles en este proceso.
 - 3.1 Los UNCT han proporcionado un soporte técnico sustancial a los países para la formulación, revisión e implementación de estrategias de desarrollo nacional o PRSP.
 - 3.2 Los UNDG establecieron una red de políticas sobre MDG para ofrecer asesoría de normas y operatividad a los UNCT en su trabajo de soporte técnico.
4. Cuando se evaluaron los sistemas de *incentivos* instalados, los resultados fueron desalentadores. Aquellos que supuestamente tienen la responsabilidad principal de la implementación de la Declaración de París, los Coordinadores Residentes, encuentran los incentivos relacionados con este proyecto, poco sustanciales. La evaluación de rendimiento de los Coordinadores Residentes (que incluye una evaluación de las agencias que forman parte de los UNDG) aborda directamente las responsabilidades vinculadas a la Declaración de París. Sin embargo, para el resto del personal de los UNDG involucrado en la implementación de la Declaración de París, esta dimensión se evalúa de forma indirecta, principalmente a través de los programas de trabajo acordados. Los incentivos para implementar la Declaración de París no pueden depender sólo de sistemas tradicionales de incentivos que se centren en los actores inmediatos involucrados. El enfoque de los incentivos debe ampliarse para abordar directamente los factores que obstaculizan el progreso, especialmente en lo relativo a la armonización.
5. La implementación de la Declaración de París a través de *temas transversales* ha sido irregular. En el caso del VIH/SIDA, la presencia de una entidad UNDG (UNAIDS) ha sido útil para implantar los principios de la Declaración de París en esta área fundamental. Sin embargo, la implementación ha sido menos exitosa en los tres o cuatro asuntos transversales restantes revisados en la evaluación: igualdad de sexos, desarrollo agrícola y desarrollo de competencias. A pesar de las políticas establecidas por miembros UNDG sobre la igualdad de sexos y la práctica en países sin residente UNIFEM de tener un líder en igualdad de sexos de otra organización residente UNDG en el equipo UNCT, todavía carece de atención este tema. El grado en que se han abordado los temas de igualdad de sexos dentro del contexto de la Declaración de París varía de país a país y todavía tiene que mejorar. Por tanto,

se necesitan estrategias e indicadores claros para medir el progreso realizado en los esfuerzos para la *igualdad de sexos*. En relación al *desarrollo rural* y el *desarrollo de competencias*, se puede mejorar la atención y la coordinación de los UNCT a través de sus respectivos grupos de trabajo.

6. Muchos RC/UNCT trabajan en países no signatarios de la Declaración de París. Mientras que los países no signatarios no fueron evaluados específicamente en esta evaluación (no se visitó ningún país no signatario), los datos de la encuesta de RC sugieren que los países signatarios tienen una mejor sintonía con los principios de la Declaración de París. Por tanto, los RC y UNCT en países no signatarios afrontan mayores retos para ayudar a los miembros de los UNDG a responder a los principios imbuidos en la Declaración de París.

III. Recomendaciones

1. Los UNDG deben utilizar más los sistemas nacionales de servicios de soporte, cuando corresponda y beneficie a los países socios, con el fin de reforzar las capacidades nacionales y reducir los costes de transacción. Tales servicios de soporte incluyen las compras, la seguridad, la tecnología de la información, las telecomunicaciones y la banca, así como la planificación, la generación de informes y la evaluación.
2. Los UNDG deben armonizar y simplificar más sus prácticas de gestión para mejorar la responsabilidad y la transparencia de las actividades operativas, a la vez que aseguran que se ofrece una ayuda de desarrollo a países socios de manera coherente y que sustente el desarrollo de competencias. Las prácticas que se pueden mejorar son: confección de presupuestos, funciones de auditoría, sistemas de compra y experiencia profesional, incluyendo la adopción de los Estándares Contables Internacionales del Sector Público.
3. Los UNDG deben medir el coste de los enfoques no armonizados de la ayuda para el desarrollo y estandarizar y armonizar aún más los conceptos y las prácticas para reducir los costes de transacción.
4. Los UNDG deben crear marcos de resultados y estrategias específicos, medibles, alcanzables y relevantes, que ayuden a los países socios a diseñar, controlar y evaluar resultados en el desarrollo de sus competencias en distintos niveles, para lograr objetivos nacionales de desarrollo y progreso hacia metas internacionalmente acordadas, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
5. Se recomienda que los UNDG alienten a los gobiernos de países socios a iniciar y conducir evaluaciones conjuntas y de país que valoren la contribución del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a los planes y estrategias de desarrollo nacionales, para sistematizar y difundir las lecciones aprendidas de estos ejercicios como mecanismos de responsabilidad mutua.
6. Los UNDG deben reforzar sus compromisos para desarrollar la capacidad de los países socios, bajo solicitud de los mismos y con su apropiación y liderazgo para coordinar la ayuda externa, incluyendo los enfoques globales de sistema, de sector y de apoyo presupuestario para hacer el mejor uso posible de dicha ayuda, especialmente en los procesos de planificación y monitorización mediante la vinculación de la agenda de eficacia de la ayuda a una agenda más amplia de desarrollo.
7. Los UNDG deben armonizar su enfoque entre sus miembros y otros Socios de Desarrollo para reforzar las capacidades nacionales. El desarrollo de competencias está habitualmente asociado con varias formas de sustentar a individuos (formación) instituciones (desarrollo organizativo) y el entorno propicio (apoyo a políticas y estrategias). Los UNDG deben contribuir a la capacidad de los países socios para optimizar el uso de las nuevas modalidades de ayuda.
8. Los UNDG deben desarrollar y reforzar sus sistemas de gestión de conocimiento y dirección, incluyendo recursos inmediatamente disponibles a nivel regional y de parte de agencias no residentes para apoyar las necesidades del país socio en el desarrollo de capacidades.
9. Los incentivos para implementar la Declaración de París deben abordar directamente los factores que obstaculizan el progreso, especialmente en lo que respecta a la armonización. Los UNDG deben abordar los obstáculos estructurales a la adherencia a los principios de la Declaración de París como parte de un proceso de reforma más amplio de las Naciones Unidas. Esto va más allá del objetivo de la presente evaluación, que aborda la implementación de la Declaración de París, aunque tiene un efecto importante sobre la entrega eficaz de la ayuda de desarrollo por parte de los UNDG.
10. Los UNDG deben adoptar un enfoque complementario a la incorporación de asuntos transversales como la concienciación sobre la igualdad de géneros, el desarrollo de capacidades y el desarrollo rural, tal como se ha hecho con el tema VIH/SIDA. Además, los UNCT deben revisar la adecuación de sus convenios y de los esfuerzos dirigidos a la igualdad de sexos y el desarrollo rural en países con una pobreza rural sustancial, yendo más allá de la inquietudes sociales y abordando dicha pobreza de forma sostenible, reconociendo sistemáticamente la necesidad de mejoras en la producción y en los ingresos.

Grupo de Sociedad para la Efectividad de la Ayuda Vietnam

Informe independiente de supervisión de la implementación de la Declaración Básica de Hanoi (HCS)

Marcus Cox
Sam Wangwe
Hisaki Mitsui
Tran Thi Hanh

Este informe fue preparado por un equipo de monitorización independiente. No refleja las opiniones oficiales del Gobierno de Vietnam, de los Socios de Desarrollo ni de otras organizaciones consultadas por el equipo.

Resumen Ejecutivo

Unos meses después de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda en 2005, Vietnam y sus Socios de Desarrollo adoptaron la Declaración Básica de Hanoi para la Eficacia de la Ayuda (HCS), definiendo 28 compromisos de sociedad y catorce objetivos para lograr antes de 2010. La HCS estipula que el Gobierno de Vietnam (GoV) y los donantes deben revisar periódicamente su progreso en función de estos compromisos a través de un proceso independiente de monitorización. Este es el primer ejercicio de dichas características.

La evaluación fue llevada a cabo por un equipo de monitorización independiente (IMT), mediante una metodología acordada con la junta directiva establecida por el Grupo de Sociedad sobre Eficacia de la Ayuda para supervisar el proceso. La evaluación ofrece una descripción general de la implementación de la HCS hasta la fecha, más un examen detallado de tres áreas temáticas: (i) liderazgo de país y alineación de donantes tras la agenda de desarrollo; (ii) uso de los sistemas de país para la entrega de la ODA; (iii) y organización de la implementación de la HCS. Estos temas fueron explorados a través de casos prácticos de estudio de tres sectores: educación, transporte, sanidad rural y depuración de aguas. El IMT también ha efectuado revisiones de cuatro donantes (Bélgica, Danida, DFID y el Banco Mundial) que están participando en el ejercicio de forma voluntaria.

Bajo la HCS, el proceso de monitorización independiente está destinado a apoyar la responsabilidad mutua. El IMT tiene la responsabilidad de evaluar la calidad del esfuerzo del GoV y de los donantes para implantar la HCS, y señalar cualquier deficiencia que pueda existir.

Desde la adopción de la HCS, Vietnam y sus Socios de Desarrollo han lanzado un impresionante número de iniciativas para reforzar lo que ya es una sociedad madura y efectiva para el desarrollo. Las opiniones contenidas en este informe se hacen en contraposición a los estándares que Vietnam y sus socios de desarrollo han definido para sí mismos. Aunque el informe se centra en las áreas que requieren mejora, no debe leerse como una crítica a los importantes logros obtenidos hasta ahora.

Liderazgo de país y alineación de donantes

La responsabilidad de país para con la agenda de desarrollo en Vietnam continúa siendo muy fuerte. La búsqueda del GoV de un rápido crecimiento económico se equipara con su compromiso para asegurar que los beneficios se repartan de forma equitativa en toda la sociedad. Sus asignaciones presupuestarias se caracterizan por ir en favor de los pobres, y su récord en la reducción de la pobreza está entre los mejores del mundo. Vietnam ya ha logrado el primero de sus Objetivos de Desarrollo del Milenio, para reducir la pobreza a la mitad antes de 2015. Este compromiso demostrado para con los pobres ofrece una base esencial para una sólida sociedad de desarrollo en Vietnam.

La responsabilidad de la agenda de desarrollo nacional está abarcando más allá del gobierno. El Plan de Desarrollo Socio-Económico 2006-2010 (SEDP) fue desarrollado mediante consultas extensas en toda la sociedad vietnamita, con una mayor participación de la Asamblea Nacional que en el pasado. El GoV ha asumido un claro compromiso para reforzar la democracia, y las comunidades locales pueden participar en la definición de prioridades locales de desarrollo. Sin embargo, hay espacio para la creación de estructuras de diálogo más permanentes con la sociedad civil, así como una mayor asistencia de donantes en la construcción de la capacidad de la sociedad civil para entrar en el proceso político.

Existe un diálogo de políticas bien desarrollado entre los donantes y el GoV, que respeta su responsabilidad de país socio. En lugar de la condicionalidad tradicional sobre políticas, los donantes dirigen su trabajo analítico y su asesoría legislativa para ayudar a Vietnam a lograr sus objetivos de desarrollo. El Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza (PRSC), el instrumento general de apoyo presupuestario, ha evolucionado para convertirse en una plataforma eficaz para que el GoV y los donantes establezcan un conjunto anual de políticas para alcanzar los objetivos de desarrollo de Vietnam. El PRSC contiene un incentivo financiero, en el que los desembolsos del Banco Mundial se vinculan al rendimiento con respecto de los compromisos del año anterior, pero no contiene una condicionalidad formal de políticas. El proceso PRSC es bien recibido por los ministerios responsables, que lo perciben como una oportunidad para destacar sus prioridades.

La capacidad de Vietnam para liderar una estrategia de desarrollo ha mejorado sustancialmente. Comparado con sus predecesores, el SEDP se fundamenta en una base de conocimiento más amplia sobre la pobreza en Vietnam, tras las importantes inversiones en sondeos y trabajo analítico. La agenda de desarrollo se ha ampliado para incluir nuevos retos como la protección medioambiental, y ahora existe un marco de resultados basados en las cadenas de resultados lógicos. Sin embargo, todavía falta un trecho por recorrer para convertir al SEDP en una estrategia operativa completa. Un vínculo más sólido entre el proceso de planificación y los presupuestos recurrentes y de capital mejoraría la priorización y crearía una base más sólida para la alineación de donantes. Se están efectuando trabajos para integrar la planificación y los presupuestos a través de Marcos de Gasto a Medio Plazo.

La mayoría de los donantes han alineado sus programas de país al SEDP, o están en proceso de hacerlo. Sin embargo, la alineación a este nivel no es un compromiso muy oneroso, y no implica una reorientación significativa de los programas de donante. La alineación a nivel sectorial es un reto mucho más difícil, que depende del estado de los procesos de planificación y presupuesto en los sectores, así como también de la calidad del compromiso por parte de los donantes. Existe una variación significativa en todos los sectores en lo que respecta al alcance de la alineación. En los sectores más avanzados, tales como la educación, los ministerios con responsabilidad

directa han comenzado a planificar sus actividades en función de un marco de recursos común, que incluye recursos nacionales y de la ODA. Esto ha llevado varios años de esfuerzos de armonización y alineación para poder lograrse. En los sectores donde aún no ha sucedido, la ayuda externa todavía está fragmentada. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informa que tiene 260 proyectos de ayuda diferentes, lo que hace difícil mantener una supervisión estratégica. La mayoría de los donantes ya han cambiado sus prácticas de programación, y trabajan estrechamente con sus homólogos vietnamitas y otros donantes para asegurar que sus actividades estén alineadas con las estrategias y prácticas del GoV. No obstante, una gran parte de la ODA dirigida a Vietnam es en forma de ayudas a proyectos independientes.

El IMT concluye que la meta HCS del 75% de ayuda entregada en forma de enfoques basados en programas es una prioridad clave para Vietnam. Los donantes deben asegurar que su ayuda sectorial colabore con la construcción de políticas, sistemas y capacidades que Vietnam necesita a medida que se acerca al estatus de país de ingresos medios (MIC).

Desde que se adoptó la HCS, se han probado nuevas modalidades de ayuda, principalmente para apoyo presupuestario, en educación, pequeñas infraestructuras y agua potable, y servicios sanitarios rurales. El hecho de dirigir la ayuda a través del presupuesto ofrece un medio efectivo de compromiso para con los retos de prestación de servicios descentralizada. Sin embargo, la experiencia hasta la fecha sugiere que no es el apoyo presupuestario en sí mismo, sino la calidad del compromiso que lo acompaña, lo que determina el grado de impacto. El apoyo presupuestario complementa, pero no sustituye, al diálogo político intenso, a las relaciones de alta calidad y al desarrollo de competencias bien diseñado. Los donantes que entran en convenios de apoyo presupuestario con la esperanza de reducir sus propios costes de transacción, probablemente se lleven una decepción.

El liderazgo de país para la ayuda de desarrollo de competencias continúa presentando problemas en Vietnam. El GoV tiene varios programas de desarrollo de competencias en marcha, concretamente en la gestión de la ODA, pero en general no ofrece a los donantes la guía suficiente en los tipos de asistencia que necesitan. Muchos ministerios de responsabilidad son escépticos ante el valor de la asistencia técnica extranjera, y el registro de tal asistencia suministrada y gestionada por los ministerios no es particularmente esperanzador.

Utilización de los sistemas de país

Vietnam se ha comprometido a establecer un marco único legal e institucional para la inversión pública, que cubra la ODA y los recursos nacionales. Esto es un objetivo sumamente importante, dada la cercanía de Vietnam al estatus MIC y su necesidad de acceder a nuevas fuentes de financiación para el desarrollo. El GoV y los donantes están cumpliendo con sus compromisos de invertir en el reforzamiento de los sistemas de país para la gestión de la ODA, y hay en la actualidad un

rango impresionante de programas de reforma legal y de desarrollo de competencias. Los logros clave incluyen nuevas normas sobre la gestión de la ODA, una nueva Ley de Adquisiciones, herramientas de gestión de proyectos comunes, y un programa continuo y amplio de reforma en la gestión de las finanzas públicas. Los Cinco Bancos y otros donantes han ofrecido apoyo estratégico bien coordinado a estos procesos.

Hasta ahora, sin embargo, el récord de utilización de los sistemas de país es bastante modesto. La Encuesta Inicial de 2006 registra que el 33% de la ODA utiliza los sistemas de compras del país, y sólo un 27% utiliza los sistemas de gestión de finanzas públicas. La mayor parte es responsabilidad del PRSC y otras formas de apoyo presupuestario. El IMT ha notado algunas diferencias claras de enfoque entre donantes para el uso de los sistemas de país.

- i) Los bancos de desarrollo han aumentado el uso de préstamos programáticos, que utilizan automáticamente los sistemas del país, pero aún no lo hacen para los préstamos de inversión. Utilizando una lectura estricta de la HCS, ellos reconocen la obligación de utilizar los sistemas de país sólo cuando éstos alcancen los estándares internacionales. Hasta ese momento, están constreñidos por reglas que prohíben comprometer sus estándares fiduciarios.
- ii) Existe un grupo de donantes bilaterales que ahora posee reglas más permisivas en relación al uso de sistemas de país, lo que les permite balancear el mayor impacto y sostenibilidad del uso de sistemas de país en contraposición al potencialmente mayor riesgo fiduciario. Estos donantes han comenzado a cambiar sus prácticas para los nuevos proyectos, aunque todavía tienen un legado sustancial de actividades continuadas que parecen ser difíciles de cambiar.
- iii) Existe un número significativo de donantes bilaterales y multilaterales cuyas reglas no permiten la utilización de los sistemas del país de forma sustancial. Según la Encuesta Inicial, 18 de 34 donantes utilizaban los sistemas PFM del país para menos del 10% de su ayuda.

La mayoría de los donantes cumplen con su compromiso de no crear estructuras paralelas para el desembolso de ayuda, o pagar incentivos financieros adicionales a empleados del GoV, con respecto de nuevos proyectos de ayuda. Un acuerdo reciente entre NU-UE para alinear la normativa de costes de los donantes y el GoV antes de 2010 es un hito importante para la eliminación de estructuras de proyecto paralelas. Sin embargo, los donantes manifiestan que hay resistencia de sus homólogos vietnamitas para cambiar los convenios de gestión de proyectos existentes. El GoV y los donantes deben desarrollar un proceso para la integración de proyectos existentes tan pronto como les sea posible, si quieren cumplir con los objetivos de la HCS.

Todavía hay incoherencias entre la legislación vietnamita en la gestión de la ODA, y entre las regulaciones de Vietnam y las reglas de los donantes, que deben resolverse con el fin de mejo-

rar la tasa de implementación de proyectos y facilitar una mayor utilización de los sistemas del país. El Gobierno puede mejorar aún más en su gestión de los procesos complejos de reforma.

Organización de la implementación de HCS

Desde la adopción del HCS en 2005, Vietnam y sus Socios de Desarrollo han lanzado un ambicioso conjunto de estructuras y procesos para sustentar su implementación, bajo el liderazgo del Grupo de Sociedad para la Efectividad de la Ayuda (PGAE). Dos años más tarde, la implementación ha entrado en una fase técnica detallada, en la que el progreso alcanzado no siempre parece acorde con el esfuerzo aportado. Se necesitan algunos cambios en el proceso para mantener la dinámica y protegerse de la fatiga.

Ya existen más de 20 grupos de sociedad sectoriales o temáticos, que varían significativamente en composición y función. Algunos se han convertido en estructuras efectivas para el diálogo político y la coordinación estratégica, otros permanecen todavía en el nivel de intercambio de información. Aunque no existe un modelo único para un Grupo de Sociedad efectivo, los ministerios implicados y los donantes deben ser conjuntamente responsables frente al PGAE en cuanto a su progreso en el reforzamiento de sus estructuras y procesos.

La armonización de donantes en Vietnam funciona mediante agrupaciones relativamente informales de donantes – los Cinco Bancos, Grupos de Donantes de mentalidad parecida, los Estados Miembros de la UE, las Naciones Unidas – en lugar de un proceso más estructurado, tal como una estrategia de ayuda conjunta. Los donantes normalmente están bien coordinados en su preparación del trabajo analítico y de la asesoría de políticas, y hay un incremento del volumen de la programación conjunta. Sin embargo, la complementariedad y la división de trabajo no están bien desarrolladas. Las iniciativas de programación conjunta que involucran a un gran número de donantes en áreas como la educación han resultado ser estructuras complejas y a veces difíciles de manejar. Es probable que los donantes ganen en eficacia si son más selectivos a la hora de escoger áreas de programación, y si hacen mayor uso de sociedades comanditarias y convenios liderados por donantes.

Hay un amplio consenso de que la PGAE necesita una revitalización. La práctica de preparar planes de acción de efectividad de ayuda anuales ha fracasado. La PGAE está absorta en los detalles técnicos de la implementación, por lo que es menos efectiva como foro para la promoción de la responsabilidad mutua. El IMT concluye que la responsabilidad mutua se reforzaría al separar la supervisión política de la gestión técnica de la implementación de la HCS. Los procesos técnicos deberían confiarse a grupos temáticos ad hoc a corto plazo. La PGAE en sí debe centrarse en el desarrollo y la supervisión de la implementación de un Plan de Acción HCS anual, volcado a un número limitado de prioridades estratégicas genuinas. Debe asegurar que los puntos muertos y las áreas de bajo rendimiento se remitan a las autoridades políticas adecuadas para su resolución temprana.

Recomendaciones

El IMT recomienda cuatro áreas de prioridad para reforzar la efectividad de la ayuda en Vietnam, para su inclusión en un plan de acción anual sobre la implementación de la HCS.

1. **Creación de una capacidad sectorial más fuerte a través de enfoques basados en programas.** Los donantes y el GoV deben intensificar sus esfuerzos para asegurar que la ayuda externa se ajuste dentro de un enfoque estratégico para el desarrollo de cada sector. La forma, la secuencia y las modalidades de financiación variarán en cada caso, pero los objetivos deben incluir: estrategias claras a medio plazo, refuerzo de los procesos de planificación y presupuestos para que la ODA se pueda programar conjuntamente con recursos nacionales, mayor armonización y programación conjunta entre los donantes, identificación clara de las necesidades de desarrollo de competencias y modalidades de ayuda preferidas, y compromiso para reforzar los sistemas de país y usarlos para la entrega de la ODA. La función principal de los Grupos de Sociedad debe ser acordar un enfoque estratégico para desarrollar e implementar PBAs.
2. **Mejora del liderazgo de país sobre el desarrollo de competencias.** El GoV necesita dar mayor prioridad al diagnóstico de sus propias necesidades de desarrollo de competencias, creando estrategias y ofreciendo a los donantes una guía clara de las modalidades preferidas de ayuda. El GoV y los donantes deben acordar un enfoque integral para el desarrollo de las competencias, según proceda, bajo la HCS, y en medidas prácticas para reforzar el liderazgo de país en el apoyo al desarrollo de competencias. Se recomienda abordar este asunto en detalle en la siguiente ronda de monitorización independiente.
3. **Elevación de los sistemas del país a los estándares internacionales.** En el período restante previo a que Vietnam alcance el estatus MIC, el GoV y los donantes deben intensificar sus esfuerzos para crear un marco común legal e institucional para la gestión de la inversión pública, para la ODA y los recursos nacionales. Esto mejoraría las tasas de implementación de proyecto, y aseguraría que las capacidades desarrolladas dentro de los proyectos ODA sustenten todos los gastos de desarrollo. Los donantes deben efectuar compromisos claros sobre el uso de los sistemas del país para la entrega de la ODA, una vez logradas las metas específicas de reforma y los niveles de capacidad, en función de herramientas de evaluación objetivas. El GoV necesita considerar si tiene espacio para acelerar el progreso mediante la mejora de la gestión del proceso de reformas.
4. **Desactivación progresiva de PMU paralelas e incentivos financieros adicionales.** Las estructuras de ODA paralelas comprometen la sostenibilidad y distorsionan la asignación de los recursos. Los donantes necesitan realizar un compromiso claro, no sólo para evitar estructuras e

incentivos financieros paralelos para nuevos proyectos, sino también para llevarlos gradualmente hacia proyectos existentes. Esto requeriría una cuidadosa gestión de cambio, incluido un apoyo adicional al desarrollo de competencias para ayudar al GoV con la integración de proyectos existentes. El GoV y los donantes deben desarrollar de forma conjunta una hoja de ruta para lograr lo antes expuesto.

Referencias Adicionales Seleccionadas

El método de utilizar evidencia suplementaria en los informes de evaluación estuvo limitado a material de ayuda y orientativo del trabajo al comienzo del proceso. Luego se completó la información faltante con datos procedentes de fuentes de información más directamente relevantes y confiables.

African Peer Review Mechanism, Country Reports: Ghana (June 2005) Rwanda (November 2005) Kenya (May 2006) and South Africa (May 2007), Midrand, NEPAD. Also selected reports of Country Support Missions, various dates

Booth, David and Evans, Alison, *Follow-up to the Paris Declaration on Aid Effectiveness: An Options Paper (Revised Draft), and Review of Literature*, (Paris: DAC Evaluation Network, May 2006). See www.oecd.org/dac/evaluationnetwork

OECD DAC, Harmonization, Alignment, Results: *Progress Report on Aid Effectiveness*, Paris, OECD, 2007. Broad baseline assessments.

OECD DAC, *Paris Declaration Action Plans* (Covering 26 donors and 11 partners, useful for those not included in case studies) Various dates.

OECD DAC, *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results, and Country Chapters* (useful for those not included in case studies) 2007

OECD DAC, *Report from Latin American and Caribbean Regional Workshop on Harmonisation and Alignment*, 17 January, 2007

OECD DAC, *006 Asia Regional Forum on Aid Effectiveness*, 2006

OECD DAC, *Workshop – Making Aid more Effective*, Entebbe, November, 2005

OECD DAC, *Workshop on the Paris Declaration: Implications and Implementation* (For Central, North and West African countries, Bamako, April, 2006

OECD DAC, *Peer Reviews of Development Cooperation Policies and Performance* (For DAC donors not included in case studies, including reports of missions to partner countries) Various dates.

OECD DAC, *Compendium of Donor Reports on Dissemination of the Paris Declaration: Summary of Trends and Individual Reports*, DCD/DAC – OECD, Feb. 2007

OECD DAC, *Joint Partner Feedback Matrix from the 2006 Round of the Paris Declaration Monitoring* (Microsoft Excel spreadsheet), 2006

OECD DAC, *Relevant gap-filing and synthesis materials as required from the work of the Joint Ventures for Procurement, Public Financial Management, and Managing for Development Results*.

DAC Evaluation Network, *DAC Evaluation Quality Standards* (for test phase application), DCD/DAC – OECD, 2006

Eriksson, John R., *Aid Coordination – Moving Toward Partnership: The Challenge of Measurement*, Washington, World Bank, 1999

Hansen, Henrik & Tarp, Finn, *Aid Effectiveness Disputed*, Copenhagen, University of Copenhagen, 1999

Holvoet, N., Renard, Robrecht, *Monitoring and evaluation under the PRSP: Solid rock or quicksand?* Antwerp, University of Antwerp, 2006

IDD and Associates, *Evaluation of General Budget Support, Synthesis and Country Studies*, Birmingham, 2006.

Independent Evaluation Group, *Annual Review of Development Effectiveness 2006: Getting Results*, World Bank Washington, 2006 Reviews

- Independent Monitoring Group in Tanzania, see *IMG Reports 2005 and 2003*, and responses:
<http://www.tzdp.org.or.tz/index.php?id=20>
- Lister, Stephen & Carter Rebecca, *Evaluation of General Budget Support – Note on Approach and Methods*, Birmingham, International Development Department – University of Birmingham, 2007
- Meier Werner, *Assessing Multilateral Organisation Effectiveness: A Comparative Analysis of Assessment Tools and Development of a Common Approach* (draft), Result-Based Management Group, 2007
- Mizrahi Simon, *Progress Report on the 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration*, DCD/DAC – OECD, 2006
- Mürle Holger, *Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Operational Options* (draft), Bonn, German Development Institute, 2007
- OED Mission to Ethiopia, *Ethiopia Mini Case Study – Aid Coordination Review*, World Bank, OED, 1999
- OED Mission to Ghana, *Ghana Mini Case Study – Aid Coordination Review*, World Bank, OED, 1999
- OED *Toward Country-Led Development: A Multi-Partner Evaluation of the CDF*, World Bank, 2003
- OED *The Poverty Reduction Strategy Initiative: Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF Support*, World Bank, 2005
- de Renzio, Paolo, *Incentives for Harmonisation and Alignment in Aid Agencies*, London, Overseas Development Institute, 2005
- Rwanda Development Partners' Website
www.devpartners.gov.rw/
- The Mid-term Consultative Group Meeting for Vietnam, *Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness*, Can Tho, Vietnam, 2005
- Y. Uchimura & E. McAllister, *Philippines Case: First Stage of Applying the Country Results Management Framework* (Report + Annexes), World Bank, 2004
- Winckler Ole Andersen & Therkildsen Ole, *Harmonisation and Alignment: the double-edged sword of budget support and decentralised aid administration*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2007