

Evaluación de la implementación de la Declaración de París



Resumen
Ejecutivo

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.accrahlff.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 RESUMEN EJECUTIVO

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 debates 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.

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 grupo de gestión internacional se

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.

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 infraestruc-

turas. 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.

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

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

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 cometidos 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 eficaces. 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.

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.

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

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.

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:

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

- 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 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 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.**

“El Informe de síntesis es un documento estratégico coherente que facilita el uso compartido de la experiencia y las buenas prácticas entre países y socios de desarrollo. Las lecciones y recomendaciones propuestas son de una importancia estratégica a largo plazo y diseñan una vía sólida para una mejor aplicación de la Declaración de París.

Las evaluaciones de país demuestran que la Declaración de París ha tenido un efecto positivo en la gestión de la ayuda para el desarrollo. La Declaración ha exhibido su potencial como motor del reenfoque, reforzamiento y legitimación de procesos positivos en la gestión de la ayuda, para un efecto máximo.

Sin embargo, para que la Declaración de París mantenga su credibilidad, es importante que los Gobiernos y los Socios de Desarrollo, pasen mucho más rápido de las palabras a la acción, en lo que se refiere a la aplicación de los principios”.

*Mary Chinery-Hesse, Asesora jefe de
s.E. el Presidente de la República de Ghana*

Países y agencias evaluados

Banco Asiático de Desarrollo • Australia • Bangladesh • Bolivia
Dinamarca • Finlandia • Francia • Alemania • Luxemburgo
Países Bajos • Nueva Zelanda • Filipinas • Senegal • Sudáfrica
Sri Lanka • Uganda • Reino Unido • UNDP/UNDG • Vietnam

Apropiación, Alineación, Armonización, Resultados y Responsabilidad mutua



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

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



3^{er}
Foro de Alto Nivel
sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo
2-4 de septiembre de 2008 • Accra • Ghana