

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 en la implementación..... | 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 explica 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

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.

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

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 UDBG se reflejó en el grupo más pequeño, formado por cinco miembros, encargado de llevar a cabo la evaluación.⁵

⁵ La evaluación del UDBG 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 UDN/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 UDN “

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:

- a. la dirección de las políticas nacionales o institucionales;
- b. el perfil institucional;
- c. los objetivos organizativos;
- d. objetivos individuales;
- e. una misión clara e importante y responsabilidades;
- f. el reconocimiento profesional y compensación tangible por el rendimiento;
- g. sinergias y aprendizaje; y
- h. 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 enérgicamente 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

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.

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

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.

