

LA EVALUACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

FASE 2

INFORME FINAL

ISBN Inglés: 978-87-7605-436-6
e-ISBN: 978-87-7605-437-3
ISBN Francés: 978-87-7605-438-0
e-ISBN: 978-87-7605-439-7
ISBN Español: 978-87-7605-440-3
e-ISBN: 978-87-7605-441-0

© Instituto Danés de Estudios Internacionales.

Citas sugeridas: Wood, B; Betts, J; Etta, F; Gayfer, J; Kabell, D;
Ngwira, N; Samaranayake, M; Sagasti, F;
Informe Final sobre la Evaluación de la Aplicación de la
Declaración de París, Fase 2, Copenhague, Mayo 2011

Se autoriza su reproducción total o parcial autorizada, siempre y cuando se cite este documento como fuente bibliográfica.

Producción: TURBINE forlaget, Filmbyen 21, DK 8000 Aarhus C, Dinamarca.
Diseño gráfico: ph7 kommunikation, www.ph7.dk
Impresión: Scanprint a/s, Jens Juuls Vej 2, DK 8260 Viby, Dinamarca.

El informe se puede descargar directamente desde www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde y se puede solicitar en línea sin cargo en www.evaluation.dk.

Este informe representa solamente las opiniones del equipo de evaluación independiente, que no necesariamente coinciden con las de los países y organismos participantes.

LA EVALUACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

FASE 2

INFORME FINAL

Bernard Wood, Líder del Equipo

Julia Betts

Florence Etta

Julian Gayfer

Dorte Kabell

Naomi Ngwira

Francisco Sagasti

Mallika Samaranayake

Mayo 2011



Prólogo

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo plantea un reto importante, tanto para el mundo de la cooperación para el desarrollo en general como para el campo de la evaluación del desarrollo. En comparación con las declaraciones conjuntas anteriores sobre armonización y alineación, la Declaración ofrece una guía práctica orientada a la acción, con objetivos específicos que deben cumplirse en 2010. La cantidad de países y organizaciones internacionales que participaron en el Foro de Alto Nivel y refrendaron los compromisos conjuntos que figuran en la Declaración no tiene precedentes, y refleja una ampliación progresiva de la gama de voces que participan del debate sobre la eficacia de la ayuda.

Además de su énfasis en el seguimiento, la Declaración de París también destaca la importancia de realizar una evaluación conjunta e independiente entre los países, para ayudar a comprender más integralmente cómo una mayor eficacia de la ayuda contribuye a alcanzar los objetivos de desarrollo.

El propósito general de esta evaluación es evaluar la relevancia y la eficacia de la Declaración de París, así como su contribución a la eficacia de la ayuda y en última instancia a la eficacia del desarrollo. A fin de proporcionar una base adecuada para el presente examen, la evaluación se llevó a cabo en dos fases:

La primera fase de la evaluación se llevó a cabo con el propósito de fortalecer la eficacia de la ayuda mediante la evaluación de los cambios de comportamiento y la identificación de las mejores prácticas de los socios y donantes en la aplicación de los compromisos de París. Ésta fase finalizó en 2008 y contribuyó de manera constructiva a los debates continuos sobre las políticas de eficacia de la ayuda y, en particular, al III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Accra, Ghana, en septiembre de 2008.

La segunda fase, llevada a cabo con el propósito de evaluar la contribución de la Declaración a la eficacia de la ayuda y los resultados de desarrollo, comprende un total de 22 evaluaciones a nivel nacional,¹ que se diseñaron con un marco

común de evaluación para garantizar la comparabilidad de las conclusiones de los distintos países sin impedir la flexibilidad para los intereses específicos de cada país. Cada una de estas evaluaciones estuvo a cargo de un equipo de evaluación independiente manejados por el respectivo país socio.

Las evaluaciones a nivel nacional se complementan con siete estudios de donantes y organismos multilaterales de desarrollo² que evaluaron cómo se refleja la Declaración de París en las políticas, las estrategias y los procedimientos de dichos donantes y organismos. Los estudios consistieron principalmente en la revisión de documentos, complementados por entrevistas a los actores clave al nivel de las oficinas centrales y en las oficinas de campo. Estas evaluaciones estuvieron a cargo de distintos equipos independientes manejados por los departamentos de evaluación de los respectivos organismos.

El texto completo de los informes nacionales y de donantes está incluido en el DVD adjunto, que también contiene una serie de videos que ilustran la aplicación de la Declaración de París.

Además, se encargaron varios estudios temáticos que abarcan temas tan diversos como los Efectos de la Desvinculación de la Ayuda sobre el Desarrollo, el Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad Estadística, la Aplicabilidad de la Declaración de París en Situaciones de Fragilidad, los Recursos para el Desarrollo Fuera del Alcance Actual de la Declaración de París y la Relación entre la Declaración de París, la Eficacia de la Ayuda y la Efectividad del Desarrollo. Este último estudio teórico contribuyó a la base del diseño de la segunda fase de evaluación de la Declaración de París.

El presente informe proporciona la síntesis de todas las evaluaciones y de todos los estudios temáticos que la componen. Ha sido elaborado por un equipo de evaluadores independientes formado por Julia Betts (Reino Unido), Florence Etta (Nigeria), Julian Gayfer (Reino Unido), Dorte Kabell (Dinamarca), Naomi Ngwira (Malawi), Francisco Sagasti (Perú), Mallika Samaranyake (Sri Lanka) y Bernard Wood (Canadá, Jefe de Equipo).

1 Siete de estos países también participaron en la primera fase.

2 Además de los 11 estudios realizados en la primera fase.

La orientación para la evaluación estuvo a cargo de un Grupo de Referencia Internacional formado por representantes de los países socios participantes, principalmente los miembros del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda de la OCDE-CAD, los miembros de la Red sobre Evaluación del Desarrollo de la OCDE-CAD, y representantes de organizaciones líderes de la sociedad civil. El Grupo de Referencia estuvo co-presidido por representantes de Malawi y Suecia, y se reunió en cuatro ocasiones, en los hitos del proceso de evaluación. Los miembros del Grupo de Referencia contaron con la oportunidad de revisar y comentar los sucesivos borradores del Informe Final.

El Grupo de Referencia nombró un pequeño Grupo de Gestión³ encargado de supervisar el proceso de evaluación. El Grupo de Gestión estuvo co-presidido por representantes de los Países Bajos y Vietnam.

La coordinación y gestión diaria de la evaluación estuvo a cargo de una pequeña secretaría con sede en el Instituto Danés de Estudios Internacionales en Copenhague, Dinamarca.

El Equipo de Síntesis contó con la orientación del Grupo de Gestión sobre temas como la interpretación de los Términos de Referencia para la evaluación, y las cuestiones operativas y presupuestarias. Conforme lo indica su mandato, el Equipo consideró plenamente y proporcionó respuestas a los comentarios sustantivos por parte del Grupo de Referencia y el Grupo de Gestión. No obstante, sólo el Equipo es responsable por el contenido del presente informe final independiente.

El Informe Final pasó por una revisión entre colegas en cuanto a su calidad, relevancia estratégica y política, y poder comunicativo, que estuvo a cargo de Mary Chinery-Hesse (miembro del Grupo de Sabios de la Unión Africana, y ex Asesora Principal del Presidente de Ghana) y Lord Mark Malloch-Brown (ex Administrador del PNUD y ex ministro del Reino Unido).

El Dr. Michael Quinn Patton, profesor del Evaluator's Institute y de la George Washington University y ex presidente de la Asociación Evaluadora de Estados Unidos, llevó a cabo una auditoría independiente de la calidad de evaluación. La Declaración de Auditoría está incluida en el presente informe.

La presente evaluación se inició con la premisa de que (a pesar de la complejidad de evaluar los efectos de una declaración política) sería posible identificar lecciones útiles y recomendaciones procesables para los Gobiernos, los organismos y las personas involucradas con la efectividad del desarrollo. Creemos que la evaluación ha identificado dichas lecciones y recomendaciones. Por otra parte, el propio proceso de evaluación realizado de manera conjunta ha sido un ejemplo de los principios básicos de asociación y apropiación de la Declaración de París, y ha contribuido a mejorar las perspectivas y el diálogo en los países y organismos que participaron.

En el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que se reunirá en Corea a fines de 2011, se realizará un balance de los resultados de la implementación de la Declaración de París y se trazará el curso futuro para la eficacia de la ayuda. Se espera que este Informe de Síntesis, en combinación con los informes de las evaluaciones nacionales y los estudios de donantes, se utilice amplia y constantemente en los distintos países y a nivel internacional, antes y después de dicho Foro.

El informe está intencionalmente exento de lenguaje especializado, y proporciona mensajes clave que son claros, concisos y directos, formulados en un lenguaje. Asimismo, dicho lenguaje reconoce que únicamente el compromiso político, y no las soluciones tecnocráticas, puede impulsar de manera efectiva los cambios positivos y la reforma de la gestión de la ayuda.

Ahora corresponde a los Gobiernos, organismos y grupos de la sociedad civil, para quienes se preparó la presente evaluación, aplicar las lecciones y recomendaciones.


Sandra Alzate Cifuentes
Colombia


Twaib Ali
Malawi


Ted Kliest (Copresidente)
Los Países Bajos


Joakim Molander
Suecia


Peter Davis
EE.UU.


Cao Manh Cuong (Copresidente)
Vietnam


Niels Dabelstein
(Secretaría)

³ El Grupo de Gestión estuvo compuesto por: Twaib Ali, Subdirector del Ministerio de Finanzas de Malawi; Sandra Alzate Cifuentes, Directora de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de Colombia; Cao Manh Cuong, Director General Adjunto del Ministerio de Planificación e Inversión de Vietnam; Niels Dabelstein, Secretaría para la Evaluación de la Declaración de París, Dinamarca; Peter Davis, Coordinador de Planificación y Gestión del Desempeño en la Oficina del Director de Ayuda Exterior de los Estados Unidos, Departamento de Estado / Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); Ted Kliest, Oficial Superior de Evaluación, Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos; y Joakim Molander, Director del Departamento de Evaluación de la ASDI, Suecia.



THE TRACHTENBERG SCHOOL OF PUBLIC POLICY AND PUBLIC ADMINISTRATION



The Evaluators' Institute

Mayo de 2011

Una Auditoría Independiente de la Evaluación

Los lectores y usuarios del presente Informe de Evaluación sobre la Declaración de París y la Eficacia de la Ayuda pueden preguntarse, como es natural, si se puede confiar en los resultados, si la evaluación se llevó a cabo de manera independiente, y si el proceso de evaluación fue riguroso. Así como la revisión por parte de un auditor independiente es esencial para garantizar la credibilidad de la información financiera de las empresas a los inversores, los accionistas y el público en general, la presente auditoría de la Evaluación de Síntesis confirma la credibilidad del presente informe para los usuarios previstos, los encargados de formular las políticas, las partes interesadas en la ayuda a nivel internacional y el público a nivel mundial. Dada la importancia de la Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París, el Grupo de Gestión encargó el presente examen independiente de la evaluación. De hecho, en las principales evaluaciones de alto riesgo, de este tipo, se ha vuelto una práctica habitual encargar una revisión independiente, para determinar si la evaluación cumple con las normas internacionales de calidad generalmente aceptadas.

Antes de encargarme de la presente revisión, no tuve ninguna relación previa con ningún miembro del Grupo de Gestión o el Equipo Central de Evaluación. Mi socio y yo hemos contado con acceso completo y sin restricciones a todos los documentos y datos de la evaluación, y a todos los miembros del Grupo de Referencia Internacional, del Grupo de Gestión y del Equipo Central de Evaluación. Nuestra responsabilidad se limita a expresar una opinión sobre la calidad de la Evaluación de Síntesis.

Nuestra auditoría consistió en revisar los instrumentos, modelos y procesos de recolección de datos, revisar los informes de evaluación de los países socios y donantes en que se basa la síntesis, observar directamente dos reuniones del Grupo de Referencia Internacional, donde se examinó la evidencia y se revisaron las correspondientes conclusiones, encuestar a los participantes del proceso de evaluación y entrevistar a los principales responsables y concedores de la forma en que se llevó a cabo la evaluación. La auditoría de la evaluación incluye un examen de las conclusiones del informe y del anexo técnico que detalla cómo se generaron las conclusiones.

A nuestro juicio, los hallazgos y las conclusiones que se han generado se adhieren fiel y rigurosamente a la evidencia recolectada en el curso de la evaluación. El lema constante de la evaluación ha sido la obtención y el posterior análisis de evidencia de alta calidad. Tanto las virtudes como los defectos de la evaluación están debidamente reconocidos. El exhaustivo Anexo Técnico describe con exactitud la recopilación de los datos y los enfoques de los análisis. Los informes de evaluación de los países socios y los donantes, en los que se basa la Evaluación de Síntesis, se compartieron de manera abierta y transparente con el Grupo de Referencia Internacional para permitir la revisión entre colegas y poner a la vista las virtudes y limitaciones de dichos informes. Los informes de los países socios se examinaron en cuanto a su adhesión a las normas de calidad, con especial atención a la solidez de las evidencias que respaldaban las conclusiones obtenidas.

Los países y los donantes que se comprometieron a esta evaluación voluntaria de la aplicación de la Declaración de París han llevado a cabo procesos de reflexión sistemática profunda, basados en las evidencias, que otorgan a sus conclusiones y perspectivas una categoría digna de atención. El Informe Final refleja con exactitud dichas conclusiones y perspectivas basadas en las evidencias.

A nuestro juicio, se puede confiar en que el Informe de Síntesis es independiente, basado en evidencias, y se adhiere a las normas internacionales de calidad de evaluación. A pesar de las inevitables limitaciones inherentes a una iniciativa de evaluación tan compleja y exhaustiva, las conclusiones se pueden estudiar y utilizar ya que se consideran fidedignas y confiables.

Michael Quinn Patton, Ph. D.
Evaluador Independiente y Docente
The Evaluators' Institute

Contenido

Prólogo.....	iv
Declaración de Auditoría.....	vi
Agradecimientos	x
Nota sobre terminología	xi
Resumen Ejecutivo.....	xii
1. Introducción: El Propósito y el Alcance de este Informe.....	1
1.1 Breve reseña: La Declaración de París y el Programa de Acción de Accra.....	2
1.2 Enfoque, metodología y limitaciones de la Evaluación	2
El desarrollo de la metodología.....	2
Enfoque y metodología.....	3
El Marco y la Matriz de la Evaluación.....	5
Independencia e integridad	6
Limitaciones.....	6
2. La Declaración de París en Contexto	9
2.1 Pregunta Central de Evaluación 1	9
2.2 Interpretación y aplicación de la Declaración	9
2.3 Relevancia e influencias principales	10
Relevancia.....	10
Poner en contexto a la propia ayuda	11
Características distintivas de los países de ingresos medios	13
Factores clave en la mayoría de los países socios	13
Características distintivas de la ayuda en situaciones de fragilidad y en la ayuda humanitaria.....	14
2.4 Conclusiones generales en torno a los contextos	15
3. Conclusiones sobre las Contribuciones a la Eficacia de la Ayuda.....	19
3.1 Pregunta Central de Evaluación 2.....	19
3.2 Conclusiones generales en el marco de esta pregunta	19
3.3 Los enfoques que se utilizaron	20
3.4 Apropiación nacional del desarrollo.....	24
I. Estrategias y marcos operativos nacionales más fuertes (iniciativa y responsabilidad principalmente nacional).....	24
II. Incremento en la alineación con las prioridades, los sistemas y los procedimientos de los países socios; apoyo para el fortalecimiento de las capacidades	25
III. Medidas y normas definidas de desempeño y responsabilidad de los sistemas nacionales de los países.....	27
3.5 Establecer Alianzas más inclusivas y Eficaces para el Desarrollo.....	28
IV. Menor duplicación de esfuerzos y actividades de los donantes más racionalizadas y rentables	28
V. Políticas y procedimientos reformados y simplificados, mayor comportamiento colaborativo	31
VI. Compromisos más predecibles y plurianuales con los flujos de ayuda a los países socios comprometidos.....	33
VII. Suficiente delegación de autoridad al personal de campo de los donantes y atención adecuada a los incentivos para que exista una alianza eficaz entre los países donantes y los países socio	34
VIII. Integración suficiente de programas e iniciativas globales en las agendas más amplias de desarrollo de los países socios	37

IX. Mayor capacidad de los países socios para desarrollar y aplicar estrategias nacionales orientadas hacia resultados.....	38
3.6 Generar y rendir cuentas sobre los resultados de desarrollo.....	40
X. a) Mejor rendición de cuentas por parte de los países socios y donantes a sus respectivos ciudadanos y parlamentos	
X. b) Progreso hacia los compromisos del Programa de Acción de Accra sobre transparencia y responsabilidad para lograr resultados de desarrollo	40
XI. Menos corrupción y más transparencia, que refuerce el apoyo público y permita una movilización y asignación de recursos más efectiva.....	42
3.7 Puntos del resumen de las conclusiones sobre la eficacia de la ayuda.....	44
4. Hallazgos sobre las Contribuciones a los Resultados de Desarrollo.....	47
4.1 Pregunta Central de Evaluación 3.....	47
4.2 Conclusiones generales en el marco de esta pregunta	47
4.3 Hallazgos específicos.....	49
Resultados de desarrollo.....	49
Llegar a los sectores más pobres.....	50
El fortalecimiento de las capacidades	52
Las modalidades de la ayuda	54
5. Conclusiones	57
5.1 Relevancia.....	57
5.2 Principios	59
5.3 Logros	59
5.4 Cargas	61
5.5 Valor.....	63
5.6 Implicaciones	65
5.7 Áreas clave identificadas para trabajar más allá de la Evaluación.....	66
6. Mensajes clave	67
6.1 Para los encargados de formular las políticas en los países socios y los países y organismos donantes	67
6.2 Para los encargados de formular las políticas en los países socios.....	69
6.3 Para los encargados de formular las políticas en los países donantes	70
6.4 Mensaje final.....	72
Imágenes	
Figura 1. Fuentes de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo	3
Figura 2. Teoría del programa.....	4
Figura 3. El contexto para la aplicación de la Declaración de París: vías complejas hacia el cambio.....	5
Figura 4. Componentes principales de la Evaluación	6
Figura 5: Progresos acumulados – nivel de rendimiento en función de efecto previsto.....	23
Cuadros	
Cuadro 1. Características de los países socios que participaron en la Fase 2 de la Evaluación	7
Cuadro 2. Resumen del progreso general hacia los efectos previstos sobre la eficacia de la ayuda	21
Cuadro 3. Resumen de las contribuciones generales a los resultados de desarrollo analizados	48
Casillas	
Casilla 1. Recursos de ayuda fuera del alcance de la Declaración: conclusiones clave	11
Casilla 2. La desvinculación de la ayuda: ¿Está funcionando?	30

Anexos

1. Resúmenes Ejecutivos de las Evaluaciones Nacionales de la Fase 2	
1.1 Afganistán.....	75
1.2 Bangladesh.....	77
1.3 Benin.....	82
1.4 Bolivia.....	86
1.5 Camboya.....	91
1.6 Camerún.....	95
1.7 Colombia.....	98
1.8 Islas Cook.....	102
1.9 Ghana.....	106
1.10 Indonesia.....	110
1.11 Malawi.....	115
1.12 Malí.....	119
1.13 Mozambique.....	122
1.14 Nepal.....	126
1.15 Las Filipinas.....	131
1.16 Samoa.....	133
1.17 Senegal.....	137
1.18 Sudáfrica.....	141
1.19 Uganda.....	145
1.20 Vietnam.....	149
1.21 Zambia.....	153
2. Resúmenes Ejecutivos de los Estudios de Donantes y Organismos de la Fase 2	
2.1 Banco Africano de Desarrollo.....	159
2.2 Austria.....	164
2.3 Irlanda.....	168
2.4 Japón.....	171
2.5 España.....	175
2.6 Suecia.....	179
2.7 USA.....	182
3. Resúmenes Ejecutivos de las Actualizaciones de Estudios de Donantes y Organismos de la Fase 1	
3.1 Banco Asiático de Desarrollo.....	187
3.2 Australia.....	190
3.3 Dinamarca.....	193
3.4 Alemania.....	195
3.5 Los Países Bajos.....	198
3.6 Nueva Zelandia.....	201
3.7 Reino Unido.....	202
4. Términos de Referencia.....	204
5. Anexo Técnico incluyendo el Listado de Fuentes Clave Consultadas (Bibliografía).....	209

Agradecimientos

En ocasiones, trabajos como esta Evaluación parecen demasiado alejados de la línea de frente del desarrollo, donde la gente pobre está luchando para mejorar su vida y los defensores nacionales e internacionales están constantemente buscando mejores maneras de reforzar sus esfuerzos. Los equipos de evaluación nacionales e internacionales nunca han perdido de vista lo que está en juego, y antes que todo es necesario reconocer el esfuerzo de quienes se encuentran en la línea de frente, como la fuente y propósito de nuestro propio trabajo.

Como lo muestran el Informe de Síntesis y el Anexo Técnico, esta extensa y compleja evaluación internacional conjunta ha sido un ejercicio totalmente transparente y participativo, de principio a fin. Los diseñadores y defensores del proceso merecen un gran reconocimiento por haberse preparado para actuar en el espíritu de los ideales de la Declaración de París. Los hechos demuestran que los participantes han invertido y se han beneficiado en gran medida de este proceso, aprendiendo y construyendo juntos. La intensa colaboración se ha extendido desde los primeros diseños y talleres regionales hasta las mejoras finales del presente Informe.

Las estructuras de coordinación para la Evaluación están conformadas principalmente por Coordinadores Nacionales y Grupos de Referencia. Para muchos, sus responsabilidades en esta actividad se han añadido a sus demás tareas. Han tenido que afrontar varios retos difíciles para que el trabajo sea posible y asegurar su integridad e independencia. Sin este esfuerzo, la Evaluación no hubiera podido llevarse a cabo y los resultados no estarían utilizándose para fortalecer el desempeño de los países y agencias.

Los equipos de evaluación independientes de los países y los donantes han tenido que afrontar tareas complicadas y en ciertos casos una fuerte presión para completar, en un tiempo limitado, evaluaciones y estudios inusualmente exigentes. Para el Equipo Central Internacional, ha sido motivador e instructivo, trabajar con estos compañeros profesionales de todo el mundo con el fin de lograr este esfuerzo extraordinario.

En el centro de esta extensa y ambiciosa Evaluación, un Grupo de Gestión comprometido y equilibrado y una Secretaría experimentada han sido fundamentales para garantizar, en nombre del Grupo de Referencia Internacional, que el trabajo del Equipo de Evaluación y del Equipo Central sea debidamente completado en el plazo fijado y con los recursos disponibles. Por ello, el Equipo agradece la colaboración de estas personas ocupadas en el manejo exigente, pero siempre constructivo y ponderado, de estas responsabilidades. En particular, obtener la perspectiva de examinadores independientes sobre el proceso de evaluación, ha enriquecido nuestra propia experiencia.

En general, la tarea del Equipo Central para la Fase 2 ha sido estimulante y a menudo compleja durante largos períodos de tiempo. Queremos dar las gracias a nuestros colegas, especialmente Marika Weinhardt y Ronnie MacPherson, por su valioso apoyo, y a nuestras respectivas familias por su profunda comprensión, paciencia y apoyo a lo largo del proceso.

El Equipo Central de Evaluación



Nota sobre terminología

Los términos “ayuda” y “donante” siguen siendo los generalmente comprendidos y utilizados en la mayoría de las discusiones sobre la ayuda para el desarrollo. Este es el caso, aunque pocos se sienten cómodos con las connotaciones que pueda inferirse de los términos. Sin embargo, estos siguen siendo cruciales para esta evaluación, tanto porque son los términos operativos aplicados en los documentos de París y Accra, tanto como porque necesitan ser revisados aquí, como parte de la evaluación del cambiante mundo de la cooperación para el desarrollo. A los efectos de este informe, “países” o “países socios” se referirán a los países receptores de ayuda, y los “donantes” o “donantes/agencias” por lo general se utiliza para referirse a los países y organismos multilaterales que proporcionan ayuda. En lugar de estos, muchos estudios utilizan términos aspiracionales como “socios para el desarrollo” o en francés, una mejor formulación como “socios financieros y técnicos”, pero el uso repetido y la mezcla de estos términos se convierte en tedioso y confuso. Otros socios, como las organizaciones no gubernamentales y actores del sector privado, serán específicamente identificados. Para el futuro, “receptores de ayuda” y “proveedores de ayuda” pueden ser términos que están entrando en uso más general.

La Declaración de París o “campana” para la reforma de la ayuda: “La palabra campana” se utiliza para referirse a la amplia gama de esfuerzos de muchos actores diferentes en todo

el mundo para alcanzar los objetivos más importantes y difíciles de la Declaración de París durante varios años. De acuerdo con el diagrama de “Montaña” de la “Fuentes de la Declaración de París” (Fig. 1) también es claro que muchas líneas de reformas de la ayuda son anteriores a la Declaración, y también que no son necesariamente impulsadas principalmente por la ayuda, sino también las prioridades nacionales de reforma.

Las “disciplinas” de la Declaración de París: El presente informe se refiere a las disciplinas de la Declaración de París para reflejar que la combinación de los cinco principios rectores y 56 compromisos de para realizar cambios específicos debe considerarse como un conjunto de disciplinas aceptadas por los adherentes.

Ayuda “al estilo de la Declaración” o “del tipo de la Declaración”: Estos términos se utilizan para referirse al tipo de ayuda que es generalmente alentada por la Declaración de París. Por ejemplo, la ayuda que está claramente alineada con las prioridades y los sistemas nacionales, coordinada por el país y/o prestada a través de acuerdos de donantes múltiples armonizada o, no condicionada, predecible y transparente. Estos términos se utilizan para identificar la ayuda desde 2000-2005 que se ha vuelto más común desde la Declaración de París, pero no se asume que ha sido impulsado necesariamente por la Declaración.

Resumen Ejecutivo

I. Propósito, antecedentes y enfoque

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo,⁴ adoptada en 2005, es un acuerdo internacional y programa de reformas histórico en el que culminan varias décadas de intentos destinados a mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. Este Informe es una evaluación general independiente de estas iniciativas para mejorar la eficacia de la ayuda internacional, especialmente desde el año 2005.

Los resultados de la Evaluación (hallazgos, conclusiones y recomendaciones) están dirigidos a los ministros de Gobierno, legisladores, administradores de la ayuda y otros usuarios especializados, así como al público más amplio que tenga interés en el desarrollo y la ayuda. La Evaluación es importante, tanto para la responsabilidad como para señalar el camino de las futuras mejoras. Los riesgos subyacentes son enormes: mejorar la vida de miles de millones de personas (reflejado en los inminentes Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015), cientos de miles de millones de dólares en gastos, relaciones internacionales vitales, y la demanda creciente de ver resultados provenientes de la ayuda al desarrollo.

Como Evaluación plenamente conjunta, representa por sí misma una importante iniciativa internacional que abarca más de 50 estudios en casi 22 países socios y 18 organismos donantes, así como varios estudios sobre temas especiales. Se llevó a cabo en el transcurso de cuatro años, en dos fases entre 2007 y 2011. Los resultados generales se destilan en este informe de síntesis, pero los estudios subyacentes también son referencias vitales tanto para el público nacional como internacional.

La Evaluación responde a tres preguntas principales:

1. ¿Cuáles son los factores que han conformado y limitado la aplicación de las reformas de la Declaración y sus efectos? (La Declaración de París en contexto)

⁴ En adelante, la "Declaración".

2. ¿Qué mejoras se lograron en la eficacia de la ayuda según lo enunciado en la Declaración? (Efectos sobre la eficacia de la ayuda)
3. ¿En qué han contribuido las mejoras en la eficacia de la ayuda a los resultados de desarrollo sostenibles? (Contribuciones a los resultados de desarrollo)

Metodología. La Evaluación⁵ analiza la manera en que los compromisos, actores e incentivos reunidos por la Declaración y el Programa de Acción de Accra⁶ han cumplido con su declaración de intención, y en qué medida. Delinea la lógica de la manera en que debe funcionar la Declaración e ilustra las vías complejas hacia el cambio desde los objetivos de desarrollo hasta sus resultados. Esto puso de relieve los otros factores que influyen poderosamente sobre el proceso de desarrollo, así como los límites reales de la función de la ayuda. Puesto que reconoce que el desarrollo es una travesía, la metodología se centra en evaluar la dirección de viaje en cada punto clave, y el ritmo y la distancia recorrida hasta el momento. Para proporcionar y validar las respuestas y para llegar a las decisiones sobre la *dirección de viaje*, el *ritmo* y la *distancia* recorrida se utilizaron numerosas fuentes de datos y técnicas, principalmente cualitativas, pero también basadas en datos cuantitativos fiables cuando estaban disponibles.

Limitaciones. Ha resultado especialmente difícil evaluar los efectos de una iniciativa abarcadora como la Declaración, y la Evaluación reconoce varias limitaciones. Entre estos se cuentan:

- lo inusual del objeto evaluado;
- la amplitud y complejidad de los objetivos de la Declaración.

⁵ Para un análisis detallado de la metodología aplicada, véase el Anexo Técnico del Informe de Síntesis.

⁶ En 2008, el Foro de Alto Nivel de Accra aprobó un Programa de acción para acelerar el progreso hacia los objetivos de la Declaración de París, y reforzó o acentuó varios de sus compromisos y áreas de trabajo.

- ción y la gran variedad de contextos y actores involucrados;
- el poco tiempo transcurrido para lograr cambios desde que se aprobó la Declaración en 2005, especialmente para rastrear resultados de desarrollo
- el carácter voluntario de la participación en las evaluaciones y los estudios,
- la cobertura del desempeño de los donantes y organismos, menos profunda que en las evaluaciones nacionales; y
- el uso desigual de los conjuntos estándar de fuentes de datos o escalas de calificación.

En casi todas las áreas, los resultados varían entre los distintos países y donantes/agencias. Dado lo difícil y diverso de este tema, no existe síntesis que pueda captar la información, las perspectivas y las evaluaciones de los informes individuales detallados en que se basa. Los distintos procesos de evaluación ya están contribuyendo a las reformas de la ayuda en los países y organismos donde se llevaron a cabo. Los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones detalladas de estos informes individuales también merecen una amplia atención nacional e internacional. Sus resúmenes se adjuntan al presente Informe, y los textos completos están disponibles en el DVD-ROM adjunto.

II. Principales Hallazgos

1. La Declaración de París en contexto

La Declaración ha demostrado ser relevante para varios países y donantes/agencias diferentes. Todos ellos ya participaban en reformas de la ayuda antes de 2005, si bien en diferentes grados. La evaluación pone de relieve las principales influencias políticas, económicas y burocráticas que definieron la forma y los límites de la aplicación. Uno de los desafíos para la relevancia de la campaña de la Declaración⁷ fue que inicialmente se la interpretó y aplicó como un proceso técnico y burocrático, y corría el riesgo de perder el compromiso político y social más amplio que se necesitaba para generar cambios. También tuvo que lidiar con la forma de definir y medir “la ayuda” en un mundo que cambia rápidamente.

Los últimos acontecimientos mundiales han dejado en claro que la recesión, las grandes catástrofes y las crisis financieras, alimentarias, energéticas o de otro tipo, pueden tener efectos dramáticos sobre la cooperación internacional y los procesos de reforma. Sin embargo, aún en épocas “normales”, en cada país –receptor o donante– los programas de ayuda están sujetos a diferentes influencias, actores, fuerzas y acontecimientos más poderosos que los objetivos, recursos e intereses de los propios programas. No existe una única manera de evaluar la “dependencia” relativa de un país en relación con la ayuda. Los efectos de estos contextos diversos surgen reiteradamente en los informes individuales dentro de la Evaluación, junto con

7 La palabra “campaña” se utiliza aquí intencionalmente, e implica un esfuerzo sostenido y concertado para lograr objetivos importantes y difíciles.

cuestiones más amplias sobre los cambios en la percepción de la naturaleza y la importancia de la ayuda en sí misma.

Contexto para los países socios. Las evaluaciones nacionales determinaron que, salvo algunos ‘pioneros’, las reformas bajo la responsabilidad de los países socios tardaron en afianzarse desde 2000-2005, pero en la actualidad ya se han arraigado en la mayoría de los casos. La Evaluación señala que los países utilizaron e incorporaron las mejoras al estilo de la Declaración, no sólo para mejorar la gestión de la ayuda, sino porque sirven a las necesidades nacionales de los países, por ejemplo una mejora de la gestión financiera, las adquisiciones públicas o la responsabilidad. El impulso del cambio ha sido lo suficientemente resistente como para mantenerse firme a través de cambios políticos y crisis de todo tipo.

Contexto para los países donantes. En comparación con los países socios, los cambios de reforma de la ayuda que se solicitan a los países donantes/agencias en el marco de la Declaración son menos exigentes, y las capacidades de los donantes para implementar los cambios son mayores. Pero en los países donantes, la ayuda al desarrollo y la reforma de la ayuda tienen que competir por la atención política y pública con una gama aún más amplia de temas nacionales e internacionales; esto hace más difícil conseguir la comprensión y el apoyo político, burocrático y público que se necesitan. Algunas restricciones clave que se señalan en los estudios institucionales de los donantes/agencias son: la falta de políticas o estructuras coherentes, enfoque en el cumplimiento y cultura de evitar riesgos, la excesiva centralización de muchos donantes y agencias de los sistemas y las decisiones contrarias a la alineación con los sistemas nacionales; desconexiones entre las estrategias corporativas y la agenda de eficacia de la ayuda y los débiles incentivos de la organización; los cambios en el estado organizativo o la ubicación de sus oficinas centrales, las limitaciones de la capacidad y las reducciones de personal, y el retraso de las reformas organizativas y las presiones presupuestarias derivadas de la crisis financiera.

2. Contribuciones a la eficacia de la ayuda

Para determinar si se ha mejorado la eficacia de la ayuda, la Evaluación ha examinado el progreso logrado en comparación con los 11 efectos previstos que se especificaban en los párrafos iniciales de la propia Declaración. El Capítulo 3 incluye el registro del progreso hacia cada uno de estos cambios, su grado de dificultad y quién es el principal responsable, todo lo cual también está resumido en la Figura 5. En general, la campaña de la Declaración ha logrado varias diferencias significativas⁸ en materia de eficacia de la ayuda: aclaró y fortaleció las normas de buenas prácticas, contribuyó al avance hacia los 11 efectos establecidos en 2005, apoyó el incremento de los volúmenes de ayuda y mejoró la calidad de las asociaciones de ayuda.

La Declaración captó y centró la atención mundial sobre medidas ambiciosas, basadas en la experiencia, para mejorar la cooperación para el desarrollo y la ayuda. Aborda una serie de

8 El término “significativo” se utiliza para expresar los efectos definitivos y verificables, pero no necesariamente importantes.

problemas que llevan 50 años generándose, y brinda una visión de condiciones mucho mejores para la ayuda y, en última instancia, para el desarrollo sin ayuda. Sin dejar de reconocer que no se pueden resolver rápidamente todos los desafíos, se ha centrado en un plazo muy corto de cinco años para lograr mejoras cuantificables o visibles. No todos estos objetivos fueron realistas, o incluso cuantificables de manera fiable, pero la Evaluación señala que sus principios y compromisos se han aplicado (aunque de manera gradual y desigual) entre los países socios, y con mayor desigualdad entre los donantes y agencias.

En un mundo cambiante de cooperación para el desarrollo, se ha aclarado la importancia específica de la “ayuda” y de una mejor ayuda. A pesar de comprender los demás factores que dan forma al desarrollo, la complejidad que implica la gestión y mejora de las relaciones de ayuda, y la disponibilidad de otras formas y fuentes de recursos para el desarrollo, una cantidad sin precedentes de países socios, donantes y organismos se han mostrado dispuestos a invertir esfuerzos considerables en la mejora.

La campaña de la Declaración ha hecho varias diferencias específicas, por ejemplo:

- aclarar y fortalecer las buenas prácticas en las relaciones de ayuda, y así legitimar y reforzar expectativas mutuas más elevadas;
- contribuir al avance, aunque a veces lento y modesto, hacia la mayoría de los 11 resultados establecidos en 2005, y en el proceso hacer algunas contribuciones para mejorar los resultados de desarrollo;
- apoyar al crecimiento de los volúmenes de ayuda, probablemente en combinación con los efectos sensibilizadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y
- mejorar la calidad de varias asociaciones de ayuda, en base al fortalecimiento de los niveles de transparencia, confianza y apropiación por parte de los países socios.

La Eficacia de la Ayuda – tres grandes criterios para medir el cambio

La Declaración tuvo por objeto mejorar la eficacia en tres áreas: la eficacia de la prestación de ayuda, la gestión y el uso de la ayuda, y la mejora de las alianzas.

En general, el panorama sobre las ganancias de **eficiencia** es mixto, pero hasta la fecha resulta decepcionante en lo relativo a las esperanzas originales de reducir las cargas de la gestión de la ayuda. Hasta la fecha, se han reducido muy poco, al aplicarse la cooperación basada en la Declaración, y en algunos casos se nota que inclusive han aumentado. Al mismo tiempo, muchos mecanismos y prácticas basados en la Declaración están facilitando una mejor visión general de la ayuda para los países socios y para los donantes. En los casos en que se aplicaron junto a sistemas nacionales lo suficientemente robustos, han in-

crementado la capacidad del país para manejar un apoyo más estratégico, especialmente a nivel sectorial.

Si bien el progreso es lento y desigual, la gestión y el uso de la ayuda han mejorado en los países estudiados, especialmente en relación con la situación previa a 2005, y la ayuda basada en la Declaración parece haber contribuido significativamente a ese cambio. Se observa que mayormente, los programas mundiales siguen sin integrarse del todo con los demás procesos, pero en algunos casos parecen estar generando mejores resultados de desarrollo.

En lo relativo a **construir alianzas más inclusivas y eficaces para el desarrollo**, están surgiendo normas colectivas. La Declaración se ha centrado explícitamente en las relaciones de ayuda, y abrió un diálogo importante sobre las propias alianzas (entre los países y los donantes, entre donantes y con otras partes interesadas), en lugar de dedicarse sólo a los aspectos técnicos o financieros de la gestión de la ayuda. Ya se están sintiendo una serie de ventajas prácticas claras.

Para los países socios. Los cambios que se esperan son más exigentes que los que se esperan de los donantes/agencias. A pesar de esto, la mayoría de los países socios evaluados ya incorporaron varios de estos procesos de cambio, no sólo para mejorar la gestión de la ayuda, sino porque sirven a las necesidades nacionales de los países. Los desafíos del fortalecimiento de las capacidades, complejos y a largo plazo, son para la mayoría de los países las limitaciones más importantes, y no permiten “reparaciones rápidas” ni soluciones de naturaleza burocrática. Sin embargo, los países socios aún pueden esforzarse más por identificar las prioridades de fortalecimiento de capacidades en determinadas áreas. Los donantes/agencias, por su parte, pueden esforzarse más para apoyar dichas prioridades de manera coordinada, a fin de fortalecer los sistemas nacionales mediante su utilización, y reducir las prácticas de donantes que socavan el desarrollo sostenible de las capacidades.

Para los donantes y organismos. Con algunas excepciones notables, los donantes/agencias han demostrado hasta este punto menor compromiso que los países socios para llevar a cabo los cambios necesarios en sus propios sistemas. Algunos han demostrado muy poca coordinación y mucha aversión al riesgo como para cumplir de manera dinámica la función que se esperaba de ellos en la relación. La mayoría ha exigido altos niveles de cumplimiento por parte de los países socios como condiciones previas para sus propias reformas, en lugar de avanzar juntos de manera recíproca, y gestionar y compartir los riesgos con cierto grado de realismo. La presión de grupo y la acción colectiva de los donantes aún no están lo suficientemente integradas en los sistemas de varios países donantes, de modo que son vulnerables a cambios imprevistos de políticas, como son el cambio de un Gobierno o un ministro.

A menudo, los informes nacionales indican mayor libertad de los organismos multilaterales para aplicar algunas buenas prácticas (por ejemplo, para asumir compromisos plurianuales de ayuda), y el relativo aislamiento de estos organismos frente a las presiones políticas a corto plazo. En general, sin embargo, la evaluación tuvo muy poca participación multilateral.⁹ En consecuencia, no puede evaluar de manera sistemática el desempeño relativo de los organismos multilaterales en cuanto a la aplicación de la Declaración y de las mejoras en las prácticas de ayuda.

3. Contribuciones a los resultados de desarrollo

La evaluación se ha concentrado en examinar las posibles contribuciones de las reformas de la ayuda al desarrollo sostenible, en cuatro áreas: en sectores determinados (especialmente el de la salud, que es el que más comúnmente se estudia), en la priorización de las necesidades de los sectores más pobres, en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y del capital social, y en la mejora de la combinación de modalidades de ayuda.

Se pueden rastrear algunas contribuciones significativas positivas, en los estudios de caso del sector de la salud, hacia esfuerzos de ayuda más enfocados y mejores resultados de desarrollo. Las vías de estas contribuciones son indirectas pero claras. En otras áreas evaluadas, tales como la mayor priorización de las necesidades de los sectores más pobres, la ayuda y la reforma de la ayuda enfrentaron grandes obstáculos y lograron pocas diferencias en los beneficios del desarrollo. Es probable que algunas ganancias sean sostenibles, en tanto que otras siguen siendo frágiles.

Una muestra fuertemente representativa de las evaluaciones nacionales revela que las medidas basadas en la Declaración, independientemente de ser anteriores o posteriores a 2005, han contribuido a que los esfuerzos de colaboración sean más enfocados y eficientes, especialmente a nivel sectorial. Además, estas evaluaciones encontraron evidencias plausibles de que esas iniciativas ya habían contribuido a mejorar los resultados de desarrollo, con buenas perspectivas de ser sostenibles. La evidencia más firme de estos efectos se encuentra en el sector de la salud, que se examinó en más profundidad en casi todas las evaluaciones nacionales. Más allá de este sector “testigo”, la Evaluación aún no cuenta con evidencias suficientes para hacer un seguimiento de las contribuciones que hayan hecho las reformas de la ayuda a otros resultados de desarrollo más amplios, como por ejemplo acelerar el logro de los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Si bien el nivel insuficiente de capacidades siguen siendo un obstáculo formidable en muchos países y la ayuda podría ayudar aún más, hay evidencias de que se ha contribuido, al menos en parte, a fortalecer las capacidades institucionales de desarrollo y el capital social a largo plazo.

⁹ El Grupo de Desarrollo de la ONU y el Banco Asiático de Desarrollo participaron en los estudios institucionales de la Fase 1, y el Banco Africano de Desarrollo en la Fase 2. El Banco Asiático de Desarrollo también elaboró un informe de actualización sustancial para la Fase 2.

En términos generales, en la mayoría de los países se ha avanzado poco en la priorización de las necesidades de los sectores más pobres, especialmente las mujeres y niñas. No obstante, existen evidencias de algunas contribuciones positivas de la ayuda, y de un valor añadido por las reformas y las operaciones basadas en la Declaración desde 2000-2005. Este desfase deja en claro lo esencial que resulta la condición previa de un compromiso nacional decidido y sostenido en favor del cambio. Sin esta condición la ayuda y las reformas de la ayuda ven limitada su capacidad de abordar las desigualdades arraigadas.

La mayor variedad de opciones e innovaciones en torno a las modalidades de ayuda, especialmente el aumento del apoyo conjunto de los donantes/agencias a nivel sectorial, ha mejorado las contribuciones reales o potenciales a los resultados de desarrollo desde 2000-2005 en la mitad de los países evaluados. Sin embargo, no existe una modalidad en particular (ya sea el apoyo presupuestario o sectorial, los programas o los proyectos) que cause automáticamente mejores resultados de desarrollo, y para todos los países socios y los donantes/agencias sigue teniendo sentido recurrir a una combinación de modalidades de ayuda.

4. Conclusiones

Los 5 principios y 56 compromisos de la Declaración están basados en la experiencia de los países socios y los donantes/agencias; en consecuencia, casi todos resultaron relevantes para mejorar la calidad de la ayuda y de las alianzas necesarias para que funcione. Los métodos de aplicación de la Declaración en ocasiones han puesto a prueba esta relevancia, pero ésta sigue intacta, y ha demostrado la resistencia necesaria para soportar cambios y turbulencias considerables. Se identificó una serie de deficiencias y efectos inesperados del enfoque de la Declaración,¹⁰ y se los reflejó en las recomendaciones para tomar futuras medidas.

Al comparar las prácticas actuales con la situación de la ayuda hace 20 o 25 años se obtiene un cuadro general actual de mucha más transparencia y mucha menos ayuda impulsada por los donantes. Las actividades competitivas, sin reglas ni coordinación e impulsadas por los donantes, que eran comunes en esa época, son ahora lo suficientemente inusuales como para atraer rápidamente la atención y la crítica. En comparación con la situación inmediatamente previa a 2005, la campaña de la Declaración ha difundido compromisos e instrumentos de reforma que anteriormente sólo se desarrollaban y probaban de manera fragmentaria. La Declaración elevó las expectativas de un cambio rápido, tal vez injustificadamente, pero también fortaleció las normas y los estándares acordados para mejorar

¹⁰ Estos incluyen: su interpretación y el uso principalmente como un acuerdo de burocracia a burocracia que es “técnico” y “orientado al proceso”; un enfoque excesivo en los 12 “indicadores de progreso” seleccionados para la encuesta de seguimiento, las demandas de la superestructura internacional y los riesgos asociados de la “fatiga de la ayuda reforma”, y la percepción equivocada de la “fórmula” una declaración o modelo, lo que ha condicionado la adaptación a las situaciones de países diferentes y las prioridades.

las prácticas y la cooperación. Existen abundantes evidencias de que estas normas se utilizaron para reforzar o legitimar las demandas, especialmente de parte de los países socios, de que se cumplan las buenas prácticas. No hay marcha atrás. El estándar esperado ha sido planteado de forma permanente para todos los involucrados en la cooperación al desarrollo. Las expectativas en este sentido son más propensas a seguir aumentando que a disminuir.

En general, la Evaluación comprueba que de los cinco principios, el que más avanzó fue la apropiación nacional; la alineación y la armonización progresaron de manera más desigual, y los que menos avanzaron fueron la gestión dirigida a los resultados de desarrollo y la responsabilidad recíproca. Las implicaciones de este patrón están reflejadas en los mensajes y las recomendaciones clave.

La Evaluación concluye que los cambios introducidos por la Declaración aún no han reducido, tal como se esperaba, la carga general de la gestión de la ayuda. Sin embargo, han contribuido a mejorar la calidad de la misma, la transparencia y eficacia de las asociaciones, y a apoyar los volúmenes crecientes de ayuda. Los casos identificados en que las cargas de gestión se han incrementado al introducir la ayuda basada en la Declaración, como fue el caso de los fondos de varios donantes, no superan estos beneficios más amplios.

En contraste con la mejoras de la ayuda abarcadas por la Declaración, la Evaluación señala una escasez crítica de transparencia y de datos fiables sobre muchas de las otras formas y flujos de cooperación fuera del alcance actual de la Declaración. Dado que estos actores desembolsan cerca de una cuarta parte¹¹ de la cuota que aportan actualmente los donantes/agencias de la OCDE-CAD, es necesario aplicar y promover los avances más importantes de la Declaración y del Programa de Accra que se refieren a la transparencia, los criterios de eficacia de la ayuda y la responsabilidad recíproca, para incluirlos. Caso contrario, los beneficios de la reforma para los países socios será reducida considerablemente.

Las suposiciones sobre la posible función de la ayuda siguen siendo exageradas, sobre todo en los países donantes. Las expectativas de reformas rápidas y fundamentales en los países socios también han sido poco realistas e irracionales, especialmente en comparación con los registros de la mayoría de los donantes/agencias. Para llevar las reformas de eficacia de la ayuda a su máximo potencial, se necesitará una perspectiva más amplia y un sentido de proporción. Además, tanto los países socios como los donantes/agencias deberán fomentar y aprovechar mejor la enorme cantidad y potencia de las fuerzas y políticas de desarrollo que se encuentran más allá del ámbito de la ayuda.

5. Recomendaciones clave

Los hallazgos y las conclusiones generales y detallados del

¹¹ Recurriendo a una definición genérica de ayuda al desarrollo, para distinguirla de otras formas de apoyo comercial, político o militar.

presente Informe de Síntesis plantean varias ideas posibles para seguir mejorando la eficacia de la ayuda, en base a la experiencia de la aplicación de la Declaración de París. En este capítulo se destacan las recomendaciones más importantes que surgieron de las principales partes interesadas, junto con el breve fundamento y la base para cada una de ellas. Es claro que algunas de estas recomendaciones principales no son nuevas: algunas resultan tan conocidas como aparentemente obvias. Es necesario presionar nuevamente en pos de estas medidas políticas clave (de manera simple y rigurosa) por lo importantes que son, y también porque son áreas en las que, hasta el momento, ni los donantes/agencias ni los países socios han logrado cumplir firmemente con sus compromisos de París y Accra.

Relevancia para otros actores que no estén específicamente dirigidas a continuación: El enfoque principal de esta evaluación ha sido las acciones reforma de las ayudas desde 2000-2005 por los países socios y donantes y los organismos que firmaron la Declaración de París en calidad de tales. Al mismo tiempo, las evaluaciones nacionales y otros trabajos han vuelto a confirmar las conclusiones del Foro de Alto Nivel de Accra sobre la importancia de los roles en el desarrollo y la ayuda de un número creciente de otros actores y tipos de cooperación.

Por otra parte, en la evaluación ha surgido evidencia importante sobre la labor de: organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional, los proveedores de financiamiento condicionado que aún no se han adherido a la Declaración como tales (los gobiernos, los programas mundiales, y los actores del sector privado), así como los participantes en las formas de cooperación para el desarrollo regionales, Sur-Sur, triangulares y otras, incluida la inversión, que puede o no puede implicar la transferencia de recursos en condiciones favorables. Varios de estos grupos de actores han participado en los esfuerzos de la eficacia paralelamente, y en el caso de las organizaciones de la sociedad civil, se han comprometido a informar en el Foro de Busan. Se mejoraría en gran medida el valor de este foro mundial si los demás actores participarían plenamente así.

Mientras tanto, si bien está más allá del mandato de esta evaluación recomendar acciones específicas para otros grupos, es importante subrayar que la evidencia indica claramente que todas las recomendaciones que figuran abajo son pertinentes a todos estos otros actores. Ellos cuentan con sus propias perspectivas y la experiencia para cualquier discusión global más amplia, pero la evidencia es clara de que sin su compromiso y cooperación, los beneficios de las reformas de la ayuda y la ayuda a los países en desarrollo se reducirá considerablemente. También existen algunas áreas importantes que se identificaron en su propio trabajo que se beneficiarían claramente de las recomendaciones derivadas de esta evaluación.

Para los encargados de formular las políticas en los países socios y los países y organismos donantes

Recomendación 1. Tomar las decisiones políticas difíciles y llevarlas a cabo

Es necesario que el Foro de Alto Nivel de Corea encuentre maneras innovadoras de volver a obtener y mantener el alto nivel de compromiso político a fin de hacer un balance de la experiencia, resolver problemas difíciles y establecer las direcciones futuras.

La Evaluación ha constatado repetidamente que el impulsor clave para el éxito de la reforma en los países y los organismos donantes ha sido el compromiso y apoyo político de alto nivel. Su ausencia puede ser una de las razones fundamentales del estancamiento del progreso en otros aspectos. La agenda para el Foro de Alto Nivel de Busan no debe ser burocrática, y debe centrarse en las opciones políticas que atraigan e involucren tanto a los dirigentes experimentados como a los nuevos, incluidos los de los países y organismos que aún no pertenecen a la coalición de la Declaración. También debe promover formas innovadoras de mantener un mayor compromiso político entre un Foro y otro en el trabajo continuo de reforma in situ.

Recomendación 2. Centrarse en la transparencia, la responsabilidad recíproca y el manejo de riesgos compartido

La siguiente fase de reformas para fortalecer la eficacia de la ayuda se debe basar en las ganancias de la campaña de la Declaración, y aprender de ella por medio de la superación de la percepción mundial de la “declaración grandiosa” para concentrarse en los cambios más necesarios.

- la profundización de la adhesión a los principios de apropiación nacional, alineación y armonización del apoyo de los donantes, así como la transparencia y la responsabilidad recíproca en el seguimiento y logro de los resultados;
- la inclusión del “manejo de riesgos compartido” a este marco de principios; y
- prestar atención principalmente a la acción coordinada in situ, liderada por los países.

La transparencia se mencionó varias veces durante la Evaluación como base indispensable para la eficacia y la responsabilidad recíproca. Si se añade el manejo de riesgos compartido como principio rector, se reconocerá abiertamente que existen muchas incertidumbres y riesgos en el desarrollo y en las alianzas. También expresará un compromiso mutuo para enfrentar y manejar los riesgos y los desacuerdos de manera conjunta, con espíritu de asociación madura. Es necesario centrarse más en la gestión dirigida a los resultados de desarrollo, y tratarla más como un conjunto de técnicas de apoyo que un principio en sí mismo.

Recomendación 3. Centrar y reforzar en los países las iniciativas de eficacia de la ayuda

El liderazgo en las futuras iniciativas de la eficacia de la ayuda debe estar claramente situado y respaldado a nivel de cada país socio, con mecanismos más sólidos liderados por los países y con la facilitación independiente como opción de amplio uso. A nivel internacional, la superestructura de elaboración de normas, análisis, presentación de informes y seguimiento de la eficacia de la ayuda tiene que volverse menos onerosa y más directamente útil.

Las conclusiones primordiales de esta Evaluación señalan que los principios y compromisos principales de reforma de la ayuda de la Declaración se pueden aplicar a todas las formas de ayuda internacional, pero que la ponderación, las prioridades y los marcos cronológicos para las diferentes reformas deben adaptarse a la amplia diversidad de situaciones que aparecen en los diferentes países. En este momento es necesario que la cooperación para el desarrollo y las reformas de la ayuda regresen a sus bases y vuelvan a concentrar su atención en los niveles nacionales, dando el próximo paso a partir del estilo descendente que adoptó gran parte de la campaña de reforma desde 2005. Si el peso se traslada a las alianzas a nivel nacional, el elaborado y exigente programa de trabajo a nivel internacional debería reducirse a fin de concentrarse en una pequeña cantidad de tareas esenciales.

Este enfoque nacional va a contextualizar y aplicar claramente las reformas de la ayuda en el contexto del mundo real, y va a fortalecer la apropiación, la transparencia y la responsabilidad recíproca en los lugares más relevantes. Los foros nacionales anuales, con la participación de todos los interesados clave, deben reforzarse como pieza central de un sistema continuo de información compartida, evaluación mutua del desempeño, mayor amplitud de participación y consulta, compromiso con las prioridades y metas, alineación y armonización.

Estas funciones deben contar con el respaldo de mecanismos fuertes propios del país para llevar a cabo el seguimiento y la gestión de las asociaciones de ayuda. Se deben seleccionar, establecer y acordar, a nivel nacional, los objetivos y plazos cuantitativos clave para las reformas y el desempeño. La negociación de acuerdos de ayuda a más largo plazo entre el país socio y todos sus donantes/agencias deben ser consecuencia de estas iniciativas y dar lugar a las mejoras tan necesarias en la coordinación y la previsibilidad de la ayuda.

Para ayudar a resolver el déficit generalizado en materia de responsabilidad mutua y los verdaderos retos de lograr que funcione, todos los países deben tener la opción de recurrir a facilitadores o relatores independientes que hagan el seguimiento y ayuden a dirigir estos procesos. Se podría lograr una gran diferencia con personas objetivas o paneles reducidos, que trabajen con los participantes nacionales y la comunidad de donantes, en base a las normas de buenas prácticas y haciendo sus aportes independientes a los foros anuales y a

los sistemas internacionales de presentación de informes, para respaldar el fortalecimiento de la responsabilidad recíproca.

Recomendación 4. Trabajar para extender los beneficios de la reforma de la ayuda a todas las formas de cooperación para el desarrollo

Se debe ampliar aún más la coalición sin precedentes de la campaña internacional para la eficacia de la ayuda y las mejoras más importantes que se hayan logrado, con el fin de lograr la participación de otras formas de ayuda y otros actores con sus propios enfoques e innovaciones. Esto incluye: la cooperación en situaciones de fragilidad y necesidades humanitarias; las nuevas formas de apoyo como el financiamiento para enfrentar el cambio climático; y, la cooperación para el desarrollo en condiciones favorables de los proveedores que trabajan fuera del marco de la Declaración y algunas partes de la sociedad civil, la cooperación regional, Sur-Sur y “triangular”.

No todas las nuevas o crecientes formas de cooperación para el desarrollo tienen un componente de ayuda, y no se deberían extender ni diluir las normas demostradas para tratar de ir más allá de la ayuda. No obstante, con una cantidad modesta de mejoras y adaptaciones donde fue necesario, casi la totalidad de los 56 compromisos de la Declaración demostraron su validez y utilidad como normas y disciplinas¹² básicas en prácticamente todas las formas de apoyo internacional para el desarrollo que cuentan con un factor concesionario.

Recomendación 5. Reforzar las alianzas internacionales mejoradas en la siguiente fase de reformas

Para el futuro, será de vital importancia aprovechar los avances que se han logrado a nivel internacional, mediante mecanismos conjuntos especialmente elaborados entre los países socios y los donantes para llevar adelante la campaña de reforma de la Declaración de París. Además se debe contar con los suficientes procesos y requisitos de responsabilidad internacionales para continuar con las mejoras.

Para cualquier nuevo proceso internacional para futuras iniciativas de ayuda, el fundamento clave debe ser una base firme de transparencia en todo el financiamiento y las actividades, tanto en el ámbito nacional como internacional. Al centrarse más en las acciones de las alianzas a nivel nacional, como se propuso, la necesidad *internacional* más importante será un mayor propósito común y expectativas más exigentes para los donantes y organismos, cuyas actividades abarcan varios países diferentes.

¹² Este Informe se refiere a las disciplinas de la Declaración para reflejar que la combinación de 5 principios rectores y 56 compromisos a hacer cambios específicos constituye un conjunto de disciplinas aceptadas por los partidarios.

Para los encargados de formular las políticas en los países socios

Recomendación 6. Asumir el liderazgo completo y la responsabilidad en sus oficinas centrales para promover las reformas de la ayuda en sus propios países

Los países socios deben asumir en su totalidad el liderazgo y la responsabilidad de seguir mejorando la eficacia de la ayuda en sus propios países. Esto se debe basar en una participación constante de las altas esferas políticas, una estructura nacional más fuerte para involucrar y coordinar a los donantes/agencias, y la opción clara de recurrir a facilitadores o relatores independientes que ayuden con el seguimiento de los progresos y apoyen la responsabilidad recíproca.

Es posible que un sólido enfoque en la reforma de la ayuda a nivel nacional, donde se puede enfatizar las reformas más relevantes para las necesidades y capacidades propias del país, mejore la eficacia de la ayuda e incremente la posibilidad de mejorar los resultados de desarrollo. Todas las partes interesadas pueden participar más, incluidos los parlamentos, la sociedad civil y el sector privado. La evidencia demuestra que la mayoría de los donantes que adoptaron la Declaración estarán dispuestos a respaldar los liderazgos nacionales claros, aunque algunos de sus sistemas aún no estén listos para delegar al campo la autoridad, los conocimientos especializados y la continuidad que se necesitan. En los países va a hacer falta un sistema de eficacia de la ayuda más arraigado, que ayude a cumplir con normas más elevadas de responsabilidad mutua en materia de desempeño y compromisos. Debido a las relaciones asimétricas y complejas de los países receptores que tratan con varios donantes sobre cuestiones difíciles, a menudo puede surgir la necesidad de una tercera parte objetiva que ayude a facilitar las relaciones y los procesos en los puntos clave. En el pasado se han utilizado estos acuerdos, con buenos resultados. Este es el fundamento para la recomendación de que todos los países deben tener la opción de recurrir a facilitadores o relatores independientes que monitoreen y faciliten estos procesos de gestión y reforma de la ayuda.

Recomendación 7. Establecer estrategias y prioridades para fortalecer las capacidades

La mayoría de los países socios debe elaborar estrategias viables para seguir fortaleciendo las capacidades a fin de ejecutar sus políticas y operaciones públicas más esenciales. Esto generará prioridades más claras para orientar el apoyo que los donantes comprometieron para este propósito.

La Evaluación constató que las limitaciones de las capacidades son la fuente más frecuente de dificultades para completar las reformas de la ayuda y, lo que es más importante, para cumplir con las funciones esenciales que la ayuda está destinada a apoyar. Hace décadas que se reconoce al “desarrollo de capacidades” como una prioridad urgente, pero el progreso ha sido mayormente lento y difícil. En última instancia es un conjunto

complejo y orgánico de procesos a largo plazo, y no un área que permita “reparaciones rápidas” ni soluciones de origen burocrático. La Evaluación notó pasos prometedores, pero no existe una solución modelo a la vista. Además de las muchas otras iniciativas que los países tienen en curso, la Evaluación notó una gran necesidad de que los países establezcan algunas prioridades clave para que el apoyo fortalezca sus propias capacidades. Esto es un requisito previo para garantizar el apoyo mayor y mejor coordinado que prometieron los donantes.

Recomendación 8. Intensificar las prioridades políticas y las medidas concretas para combatir la pobreza, la exclusión y la corrupción

Los Gobiernos de varios países socios deben dedicar una mayor prioridad política y una acción más enfocada en reducir aún más los problemas de desarrollo más rebeldes de la pobreza, la exclusión y la corrupción. La Evaluación confirmó (al examinar el registro reciente de ayuda a los sectores más pobres, y especialmente a las mujeres y niñas) que incluso la mejor ayuda y sus reformas sólo pueden alentar y reforzar, pero sin reemplazarlos, al compromiso y la acción nacional fuerte y eficaz.

Mientras tanto, el cáncer de la corrupción, presente en todo el mundo, es cada vez más conocido y provoca cada vez más indignación pública en la mayoría de los países. A pesar de la amplia ola inicial de planes y medidas, sigue frustrando las mejores intenciones y los mejores objetivos de aumentar la eficacia de la ayuda, y además limita el potencial de formar mejores alianzas. Estos objetivos son importantes ante todo para los propios países, pero también son objeto de estrictas obligaciones internacionales y de la renovación del compromiso en el Programa de Accra. Al mismo tiempo, resultan fundamentales para las relaciones de ayuda y de cooperación, y para el apoyo entre la población.

Junto con las políticas y medidas concretas que se necesitan, estos problemas se pueden manejar mejor si se redoblan los esfuerzos en materia de transparencia, se aumenta el diálogo sobre gestión de la ayuda centrado en el país, y se abren más los enfoques de responsabilidad recíproca y manejo de riesgos.

Para los encargados de formular las políticas en los países donantes

Recomendación 9. Enfrentar los riesgos mundiales cruciales en material de ayuda y reforma con un mejor cumplimiento de las promesas realizadas

La mayoría de los países donantes, en las altas esferas políticas, deben afrontar y corregir las brechas que existen, por un lado, entre los altos riesgos en los programas de ayuda y en el pacto histórico, a fin de mejorarlos, y por otro, el ritmo lento y vacilante que registra la reforma.

El pacto de la Declaración fue un paso importante hacia la solución de los prolongados problemas de la ayuda, y para ayudar a los pobres del mundo a construir una vida mejor. La promesa de un nuevo espíritu de asociación para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, atrajo la atención mundial y reavivó las expectativas de mejoras importantes en “las relaciones Norte-Sur”. Tal como lo señaló la Evaluación, la mayoría de los países socios han comenzado lenta pero seguramente a hacer los cambios necesarios para defender su lado en la negociación de la reforma de la ayuda. Además, varios países donantes (todos con sus propias limitaciones políticas, institucionales y administrativas) también han demostrado que los obstáculos se pueden superar cuando se invierte la suficiente prioridad política y se obtiene la comprensión y el apoyo público.

Con los altos riesgos geopolíticos involucrados, y los compromisos políticos compartidos que se han asumido, es urgente que todos los Gobiernos donantes encuentren la forma de superar los obstáculos institucionales o administrativos internos que demoran sus reformas de la ayuda. Se ha demostrado que con voluntad política, hasta las restricciones tales como los requisitos estándar de presupuesto, auditoría, o las necesidades de personal se pueden adaptar a fin de responder a los diferentes requisitos de trabajo eficaz en la cooperación para el desarrollo. El pacto de la Declaración se basaba, desde el principio, en la expectativa de coordinar y armonizar la acción de los donantes, para seguir y apoyar la iniciativa de los países socios; sin esto se desgastará el consenso, se frenará el impulso, y se perderá una oportunidad histórica.

Recomendación 10. Afrontar y manejar honestamente los riesgos, reconocer las fallas

Los gobiernos donantes deben reconocer francamente que el desarrollo y la ayuda al desarrollo son inherentemente inciertos y riesgosos, y deben implementar medidas para gestionar los riesgos en forma conjunta con los socios, con un espíritu de asociación madura.

En varios países donantes, el período transcurrido desde la Declaración ha coincidido con una intensa inquietud sobre la responsabilidad por el gasto público, que en ocasiones se han traducido en una fuerte aversión al riesgo. Estas tendencias han obstaculizado las buenas prácticas y han frustrado varios de los cambios propuestos en la Declaración. Sin embargo, tratar de evitar todos los riesgos en la cooperación para el desarrollo es arriesgarse a la irrelevancia. Existen varias maneras de promover una comprensión pública realista de las incertidumbres y los riesgos de trabajar para el desarrollo y la ayuda, y de cómo manejarlos y aprender de ellos, tanto en las iniciativas de vanguardia como en el uso efectivo de herramientas como la evaluación. Esta Evaluación encontró más evidencias que respaldan las conclusiones de otras valoraciones importantes, de que en realidad los nuevos enfoques de la cooperación para el desarrollo no son más riesgosos que los proyectos tradicionales, estrechamente controlados por los donantes/agencias, y que

los modelos nuevos incluyen maneras adecuadas de manejar los riesgos, al tiempo que mejoran los beneficios del desarrollo.

11. Intensificar la presión de grupo sobre los que se limitan a aprovechar los beneficios para equilibrar mejor las iniciativas de los donantes

Los países y organismos donantes deben aprovechar en las altas esferas políticas los instrumentos constructivos de presión de grupo que se previeron en la Declaración como impulsores de la mejora en el desempeño colectivo. Una minoría de donantes con mentalidad reformista no puede cumplir por sí misma con la parte del pacto que les corresponde a los donantes/agencias.

Según las conclusiones de la Evaluación, es de esperar que más países socios tomen la iniciativa de definir sus prioridades y traten de alinear y armonizar las actividades de los diferentes donantes/agencias, obtener y publicar la información sobre la ayuda, y reforzar los requisitos de responsabilidad mutua a nivel nacional. Está claro que algunos donantes ya están trabajando de esta manera y apoyan estos progresos. Otros, por el momento, demuestran menos voluntad o capacidad para hacerlo, lo cual provoca grandes desigualdades en el desempeño de los donantes/agencias y un esfuerzo colectivo general que no está a la altura de la visión acordada de la Declaración. Al mismo tiempo, existen ejemplos notables de países socios y donantes/agencias que desarrollan una amplia

variedad de mecanismos de apoyo coordinado y armonizado, así como claras posibilidades de que se den más ejemplos de este tipo. Con miras al Foro de Alto Nivel, la plataforma de alta jerarquía y la oportunidad más importante para demostrar la responsabilidad recíproca sobre la eficacia de la ayuda, resultará importante que los donantes/agencias aprovechen todas las oportunidades para ejercer constructiva presión de grupo que garantice una respuesta más equilibrada y colectiva de la comunidad de donantes en las próximas fases de reforma de la ayuda.

6. Mensaje final

La presente evaluación, incluso con su participación amplia y profunda, es todavía necesariamente selectiva. No puede pretender dar la última palabra en la evaluación de los efectos de la Declaración de París o señalar el camino a seguir para la eficacia de la ayuda. Sin embargo, la evaluación ha encontrado que casi todos los 56 compromisos de la Declaración original, reforzados por las prioridades establecidas en el Foro de Accra, han sido y siguen siendo muy pertinentes para la mejora de la cooperación al desarrollo. Esa breve lista de compromisos equilibrados a partir de 2005, profundamente arraigada en la experiencia, a veces se ha perdido de vista con el enfoque en principios generales, los indicadores detallados o las nuevas tendencias. Sin embargo, estos originales compromisos claros, que han recibido apoyo sin precedentes, no son ni obsoletos ni aplicados plenamente todavía. Todavía establecen el estándar para el Foro de Alto Nivel de Busan y más allá.

1. Introducción: El Propósito y el Alcance de este Informe

Este Informe de Síntesis¹³ sobre la evaluación ofrece un examen general independiente de los resultados de las iniciativas para mejorar la eficacia de la ayuda internacional, especialmente desde el año 2005. Se espera que los resultados sean de interés para los ministros, legisladores, administradores de la ayuda y otros usuarios especializados, así como para el público en general, que tenga interés en el desarrollo y la ayuda. En un campo que está plagado de críticas y propuestas, esta evaluación, junto a los estudios que la componen, está destinada a reunir las distintas corrientes y contribuir a reforzar una base para la ayuda, tanto a nivel internacional como para cada país de manera individual.

Los riesgos son enormes: la necesidad imperiosa de mejorar la vida de miles de millones de personas (reflejada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015), cientos de miles de millones de dólares comprometidos para la reducción de la pobreza, una red de relaciones internacionales y la creciente demanda multilateral, a menudo escéptica, de resultados tangibles provenientes de la ayuda al desarrollo. Los propios procesos de París y Accra, su seguimiento y evaluación, han requerido grandes inversiones de tiempo, atención y dinero desde 2005. Por lo tanto, esta evaluación es importante tanto para la rendición de cuentas, evaluando las reformas logradas o no logradas, como para aprender a guiar las mejoras futuras.

El presente informe tiene dos propósitos principales:

1. resumir los resultados de la evaluación procedentes dos fases de evaluaciones nacionales voluntarias y de donantes/agencias, estudios institucionales y otras partes importantes de la Evaluación¹⁴; y

2. destacar los hallazgos en cuanto a política, conclusiones, lecciones y recomendaciones posibles que resulten relevantes para el público clave y los usuarios previstos de los resultados de la Evaluación.

En el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que se reunirá en Corea en diciembre de 2011, se realizará un balance de los resultados y se trazará el futuro camino de la eficacia de la ayuda. Se espera que este Informe de Síntesis, en combinación con los informes de las evaluaciones nacionales y los estudios de donantes, se utilice amplia y constantemente en los distintos países y a nivel internacional, antes y después de dicho Foro.

Debido a sus propósitos, usos y públicos previstos, el presente Informe de Síntesis pretende ser sucinto, claro y directo, minimizando el uso de lenguaje especializado, siglas y discusiones metodológicas. Detrás del mismo se encuentran 60 informes detallados (miles de páginas de evidencia) elaborados a lo largo de un proceso extenso y sistemático de evaluación conjunta. Todas las fuentes y los pasos de la Evaluación han sido transparentes, y todos los materiales relevantes se encuentran a disposición del público.¹⁵ Los procesos de elaboración del Informe de Síntesis fueron específicos, consensuados, monitoreados y revisados por una tercera parte independiente para garantizar su rigor y calidad. En el Anexo Técnico se resumen todos los pasos de la Evaluación.

En casi todas las áreas, los resultados de la Evaluación varían mucho entre los distintos países y donantes. No existe síntesis que pueda captar la información, las percepciones y las perspectivas en toda su riqueza, ni el peso de las evaluaciones y los numerosos ejemplos de los informes individuales detallados en que se basa. Cada uno de los procesos individuales de Evaluación debería haber tenido ya un valor importante

¹³ Ha sido preparado por el Equipo Central de Evaluación de IOD PARC (www.iodparc.com), quien tiene la responsabilidad decisiva sobre su contenido.

¹⁴ La Figura 4 ofrece un resumen gráfico de estos bloques constituyentes. Se los identificó y se llegó a un acuerdo sobre ellos en el Marco de la Evaluación, en diciembre de 2009.

¹⁵ El sitio Web del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos tiene una página dedicada donde se ha archivado el registro de todos los documentos y procesos. Estará disponible durante toda la Evaluación y será el registro de fuentes más importante.

como vehículo para la reflexión y mejora de la asistencia en su propio país u organismo, y cada uno de los informes ilustra y pone a prueba las conclusiones generales en estos contextos únicos. Sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones detalladas merecen una amplia atención nacional e internacional, y sus resúmenes se adjuntan al presente informe. Los textos completos están disponibles en el DVD-ROM.

1.1 Breve reseña: La Declaración de París y el Programa de Acción de Accra

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo¹⁶, adoptada en 2005,¹⁷ es un acuerdo internacional histórico en el que culminan varias décadas de intentos destinados a mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. Establece una guía práctica de 56 compromisos prácticos, basados en la experiencia y organizados en torno a cinco principios clave de la ayuda eficaz:

1. la apropiación por parte de los países,
2. la alineación con las estrategias, los sistemas y los procedimientos de los países,
3. la armonización de las acciones de los donantes,
4. la gestión dirigida a los resultados, y
5. la responsabilidad recíproca.

La DP también incluye disposiciones incorporadas para el seguimiento periódico y la evaluación independiente de cómo se están cumpliendo los compromisos. Esta Evaluación cumple parte de esa promesa, a tiempo para la revisión y la adopción de medidas en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en Corea, y en el futuro. Este documento además ha tenido lugar a la par de las primeras dos rondas de Encuesta de Seguimiento de la DP.

El Programa de Acción de Accra se redactó en 2008, durante el Tercer Foro de Alto Nivel en Accra, Ghana, y está basado en los compromisos acordados en la DP. Después de una temprana revisión de alto nivel político de los progresos iniciales, el Foro aprobó un programa para acelerar el progreso hacia los objetivos de la DP, y reforzó o acentuó una serie de compromisos y áreas de trabajo importantes.

Los siguientes capítulos de este Informe explican las principales características adicionales de estos documentos, los eventos en los cuales se adoptaron y, primordialmente, la campaña a largo plazo para incrementar la eficacia de la ayuda, a cuya promoción están destinados. La palabra “campaña” se utiliza aquí intencionalmente, e implica un esfuerzo sostenido y concertado para lograr objetivos importantes y difíciles. A modo de ejemplo, las fuentes o cabeceras de los compromisos de la DP se pueden remontar claramente hasta las innovaciones clave que realizaron diferentes países e instituciones durante los 15 años previos a 2005 como mínimo (Fig. 1).

16 De aquí en adelante, la Declaración.

17 La Declaración fue firmada en marzo de 2005 por el II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que tuvo lugar en París, Francia.

1.2 Enfoque, metodología y limitaciones de la Evaluación

El desarrollo de la metodología

La Declaración es una afirmación política de principios y un conjunto de compromisos para avanzar en un proceso internacional de reforma, a largo plazo. Su implementación depende de la acción de múltiples actores con prioridades y circunstancias muy diferentes. Elaborar una metodología para evaluar los efectos ha sido un reto.

Se debe destacar que la Evaluación de la aplicación de la DP, incluyendo el Programa de Acción de Accra, no se trata de los efectos de una declaración política en sí misma, sino que analiza si y cómo los compromisos operativos, los actores relevantes y los factores motivadores contribuyeron a las mejoras previstas en ambos documentos.

Los participantes de la Evaluación y otros especialistas contratados llevaron a cabo un intenso trabajo de preparación para pensar y explorar maneras de aplicar metodologías relevantes y experiencias a fin de satisfacer las necesidades de este caso. El objeto de la Evaluación, como un conjunto acordado de principios y compromisos destinados a mejorar la eficacia de la ayuda, no es un proyecto ni un programa, que normalmente son los objetos de una evaluación de desarrollo. En un sentido amplio, es una estrategia, un campo en el que la Evaluación se está empezando a utilizar,¹⁸ pero que tiene límites aún menos claros que la mayoría de las estrategias. La experiencia creciente en la evaluación de la influencia de las políticas también proporciona algunas características comunes interesantes.¹⁹ Durante todo el proceso de Evaluación se identificó una tendencia a tratar de aplicar enfoques lineales tradicionales y examinar qué cambios, si los hubo, se podían “atribuir” causalmente a la DP. A posteriori, resulta evidente que una declaración política no puede provocar cambios por sí sola. Lo más importante para esta Evaluación es establecer si la combinación de compromisos operativos, actores relevantes y factores motivadores que la DP ayudó a reunir, ha contribuido a las mejoras previstas. También se encarará la cuestión, secundaria pero significativa, de si la campaña fue un conjunto de técnicas eficaz (o si fue el más eficaz) para promover estos objetivos.²⁰

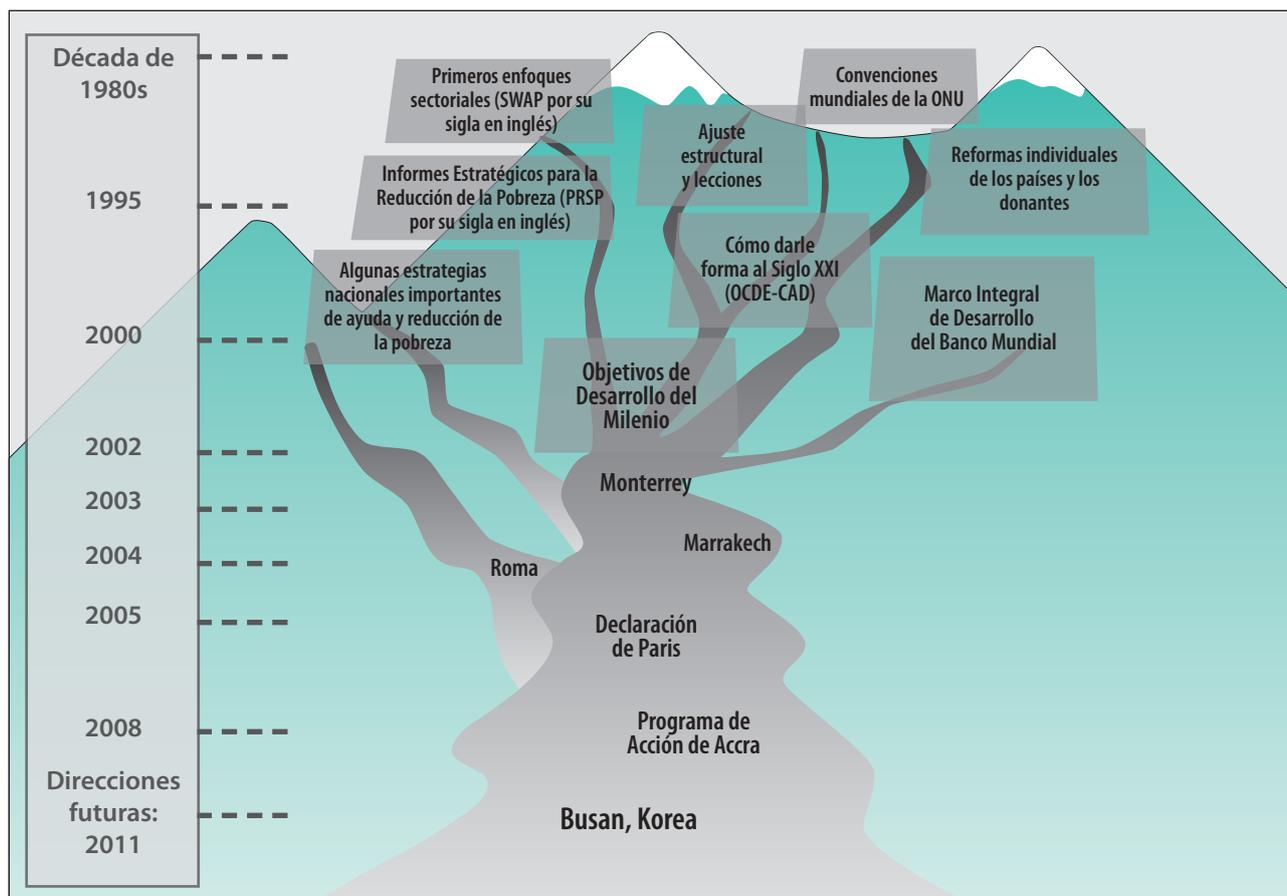
También cabe aclarar, desde el principio, que la contribución de la Evaluación para analizar la reforma de la ayuda hasta la fecha y para encontrar lecciones para el futuro, es principalmente (y sin excusas) de tipo cualitativo. El documento no pretende analizar procesos complejos y sutiles a través de datos numéricos. Este análisis y sus perspectivas cuentan con el

18 Patrizi, PA y Patton, MQ (2010) ‘Evaluating Strategy’, *New Directions for Evaluation*, Nº 128 Invierno, Asociación Evaluadora de los EE.UU.

19 Para acceder a una útil compilación reciente, véase Jones, H (2011) *A guide to monitoring and evaluating policy influence*, Documento de Referencia del Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI por su sigla en inglés), Londres.

20 Es decir, evaluar la propia “Teoría del Programa” de la Declaración.

Figura 1. Fuentes de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo



respaldo de la mejor evidencia cuantitativa disponible, y tiene en cuenta los nuevos y prometedores esfuerzos para mejorar los datos numéricos, pero la evidencia cuantitativa todavía es débil y a menudo poco fidedigna. Los datos cualitativos, de origen, aprovechamiento y presentación transparentes, forman una evidencia contundente e invaluable, especialmente cuando se aplican para dar cuenta de los cambios en campos tan complejos como éste. Asimismo, las principales decisiones en materia de ayuda y relaciones de ayuda se determinan principalmente sobre la base de pruebas y argumentos cualitativos. Para ser relevante y útil, la Evaluación debe estar basada en estas realidades.

Enfoque y metodología

A continuación se describen brevemente el enfoque y la metodología diseñadas para afrontar este desafío; se encuentran más detallados en el Anexo Técnico adjunto. Después de amplias consultas, los participantes de la Evaluación consideraron que estas soluciones ofrecían la base disponible más rigurosa y manejable para generar hallazgos, conclusiones y recomendaciones verosímiles. La experiencia también ha proporcionado

lecciones valiosas para otras posibles evaluaciones futuras de complejidad comparable.²¹

Las consideraciones clave que definieron el enfoque de la Evaluación son las siguientes:

- Es importante aprovechar lo aprendido de la Fase 1, que dejó claro: a) el carácter político y no sólo técnico de los procesos para mejorar la eficacia de la ayuda, y b) el importante impacto que tienen los diferentes contextos en las posibilidades de mejorar los procesos de ayuda y fortalecer las contribuciones de la ayuda a los resultados de desarrollo.
- Esta es una Evaluación plenamente internacional y conjunta, donde los diferentes países y organismos participantes se han involucrado estrechamente en todas las etapas del proceso, incluida su gobernabilidad, así como en los intercambios entre colegas de los equipos nacio-

21 Se ha incorporado toda la documentación, un conjunto de procesos transparentes y un estudio independiente del proceso de Evaluación realizado por un equipo independiente, los cuales están destinados a proporcionar una base sólida para el aprendizaje. Como se señala en el Anexo Técnico, el proceso ya ha proporcionado algunas perspectivas valiosas sobre las complejidades de llevar a cabo estudios que abarcan varios países y organismos, equilibrar la necesidad de autonomía a nivel local con la coherencia de las conclusiones necesaria para el trabajo de la síntesis, y las dificultades para rastrear la causalidad y la atribución.

nales e internacionales. El propósito de esta participación plena fue fortalecer tanto la credibilidad como la relevancia de los resultados, así como ayudar a fortalecer las capacidades de evaluación.

- Dada la enorme importancia de los factores en juego, esta Evaluación debe ser útil ante todo. Se espera que proporcione respuestas a las preguntas importantes para los principales interesados y grupos, quienes luego podrán utilizarlas para fortalecer sus estrategias, políticas y acciones.

La metodología de Evaluación de la Fase 2 se diseñó a fin de poder afrontar el inusual desafío de evaluar los efectos de un amplio programa de reformas, expresado en una declaración política, y aplicado en países socios y donantes cuyas circunstancias son muy diversas. Para hacer frente a este desafío, se acordó utilizar una técnica de evaluación probada para examinar los complejos procesos de cambio. El Equipo Central

se basó en la propia DP para elaborar su “Teoría del Programa” implícita, es decir, la especificación de los objetivos deseados y la forma en que estos se generarían como base principal para la Evaluación (véase la Figura 2).

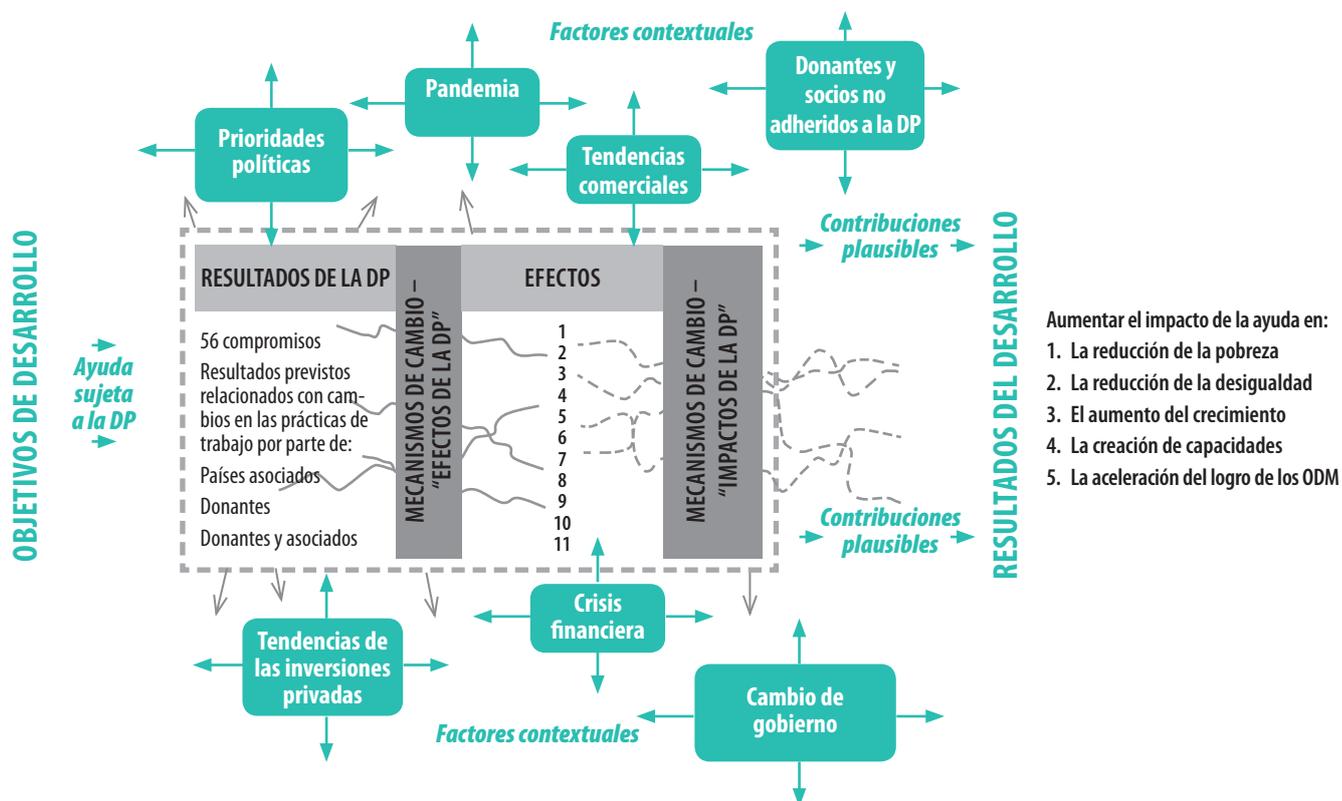
Además de aclarar la lógica subyacente de la DP, el Equipo Central también ilustró las “vías complejas hacia el cambio” desde los objetivos de desarrollo hasta los resultados de desarrollo (véase la Figura 3). Esto puso de relieve la gran cantidad de otros factores que, en diferentes contextos, influyen poderosamente sobre el desarrollo, y por lo tanto los límites de la función de la ayuda para contribuir a los resultados de desarrollo.²² La Evaluación aplica la Teoría del Programa como base para reconocer que se trata de un recorrido, y que los diferentes actores recorren la senda que lleva a los cambios previstos de diferentes maneras y a diferentes velocidades. En consecuencia, se centra en evaluar la *dirección de viaje* en cada punto clave, y luego *el ritmo y la distancia* recorrida hasta el momento.

Figura 2. Teoría del programa

IMPULSORES ESPERADOS	ACCIONES E INSUMOS PROGRAMÁTICOS	RESULTADOS DE LA DP	EFFECTOS INTERMEDIOS ESPERADOS (EFECTIVIDAD DE LA AYUDA)	EFFECTOS ESPERADOS DE LARGO PLAZO (EFECTOS DE EFECTIVIDAD DEL DESARROLLO)
<ul style="list-style-type: none"> • 'Apoyo político continuo de alto nivel' • 'Presión de los pares • 'Acciones coordinadas en el nivel global, regional y local' 	<ul style="list-style-type: none"> • 'Compromisos políticos acordados hacia el cambio' • Respalda-dos por 56 compromisos de asociación, avances a ser evaluados con referencia a 12 indicadores específicos con metas para el 2010 • 'Iniciativas de los países socios y donantes para establecer sus propias metas para mejorar la efectividad de la ayuda en el marco de los Compromisos de Asociación acordados y los Indicadores de Avance' 	<p>56 Compromisos</p> <p>Entregables referentes a cambios en las prácticas de los:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Países socios • Donantes • Donantes y países socios 	<p>I. "Estrategias y marcos operacionales nacionales más fuertes</p> <p>II. Mayor alineación de la ayuda con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, apoyo para fortalecer capacidades.</p> <p>III. Medidas y estándares de desempeño y responsabilidad de los sistemas de gestión pública de finanzas, adquisiciones, estándares fiduciarios y evaluación e impacto ambiental del país socio</p> <p>IV. Menor duplicación de esfuerzos y actividades de donantes racionalizadas y mas costo-efectivas</p> <p>V. Políticas y procedimientos simplificados de donantes reformadas y simplificados, más comportamiento colaborativo</p> <p>VI. Compromisos sobre flujos de ayuda multianuales y más predecibles hacia los países socios comprometidos</p> <p>VII. Suficiente delegación de autoridades a los funcionarios de campo de los donantes, y atención adecuada a los incentivos para asociaciones efectivas entre donantes y países socios.</p> <p>VIII. Suficiente integración de programas e iniciativas globales en las agendas de desarrollo más amplias de los países socios.</p> <p>IX. Capacidades fortalecidas para planificar, gestionar e implementar estrategias nacionales impulsadas por resultados</p> <p>X. Mejoras en la rendición de cuentas de países y donantes a sus respectivos ciudadanos y parlamentos</p> <p>XI. Menos corrupción y más transparencia, reforzando el apoyo público y apoyando la movilización y asignación efectiva de recursos."</p>	<p>Aumento del impacto de la ayuda sobre:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reducción de la pobreza 2. Reducción de la desigualdad 3. Incrementar el crecimiento 4. Creación de capacidades 5. Acelerar el cumplimiento de los ODMs

²² Estos importantes documentos de orientación se presentaron originalmente en el Informe Inicial de mayo de 2010, y se reproducen en el Anexo Técnico del presente informe.

Figura 3. El contexto para la aplicación de la Declaración de París: vías complejas hacia el cambio



El Marco y la Matriz de la Evaluación

Este enfoque se aplicó a los estudios de los países y los donantes por medio de dos herramientas principales. En primer lugar, se elaboró y se difundió el Marco general de la Evaluación. El mismo estableció los enfoques generales, incluida la Teoría del Programa, y las herramientas metodológicas que debían aplicarse. En segundo lugar, se desarrolló una Matriz Operativa común para las evaluaciones nacionales y una versión adaptada para los estudios de los donantes²³, con el fin de proporcionar un marco coherente para el análisis. Esta Matriz se organizó en torno a tres Preguntas de Evaluación principales, que también constituyen el esquema central de este Informe. Estas preguntas tienen por objeto evaluar y explicar:

- 1) ¿hasta qué punto se ha aplicado la Declaración de París en los sistemas de los diferentes países y organismos donantes?
- 2) ¿cuáles han sido los efectos sobre la promoción de las mejoras específicas de la eficacia de la ayuda que se enuncian en la Declaración? y
- 3) ¿qué contribuciones a los resultados de desarrollo se pueden atribuir convincentemente a las reformas de la eficacia de la ayuda?

Para proporcionar y validar las respuestas y para llegar a las decisiones sobre la dirección de viaje, el ritmo y la distancia recorrida fueron necesarias numerosas fuentes de datos y técnicas.²⁴

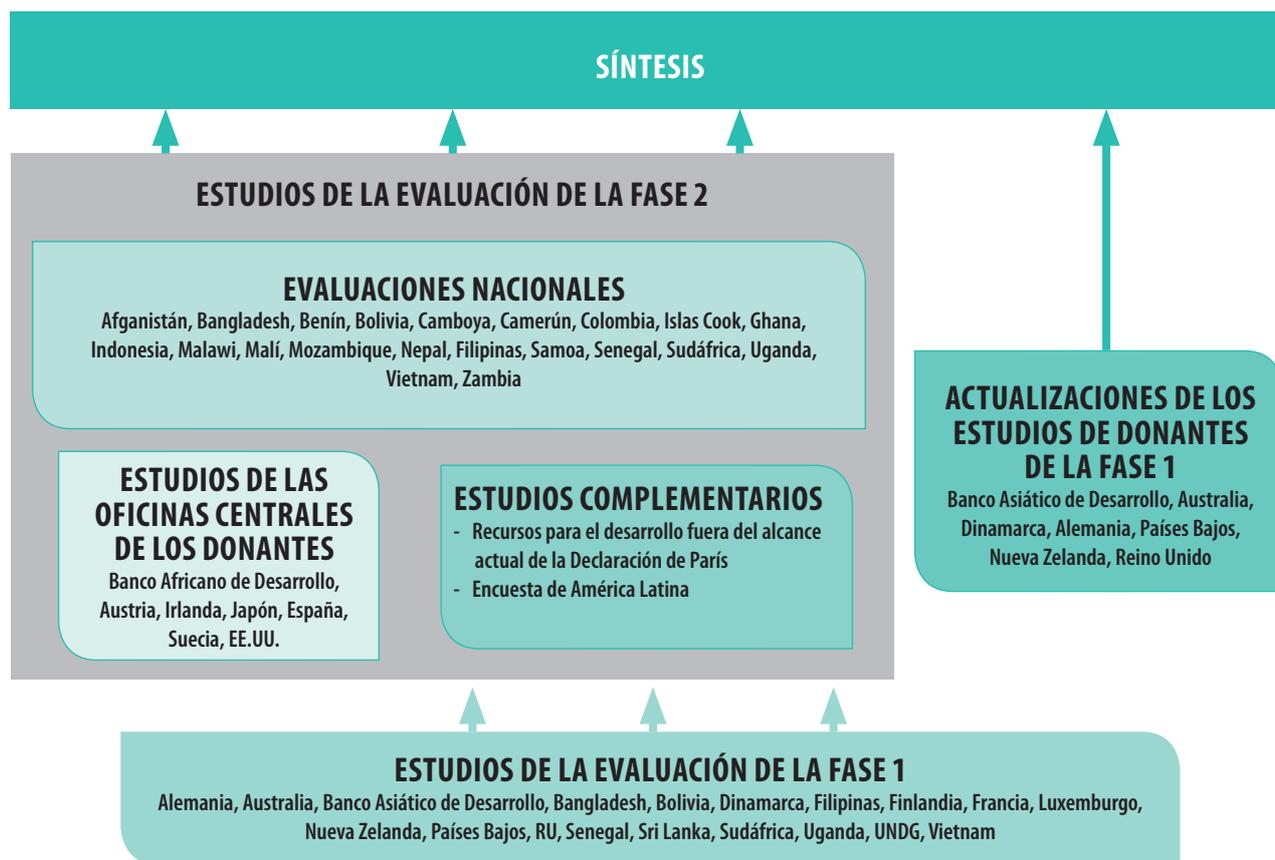
La evaluación también comprendió un análisis de las premisas en las que se basa la Declaración y la teoría de programa, incluyendo la identificación de falencias y sus consecuencias no previstas. La evaluación de estos puntos se encuentra principalmente en el capítulo de Conclusiones, en la sección que responde la pregunta: "Valor: Cuál ha sido el valor agregado de la cooperación al estilo de la Declaración de París? El record relativo de implementación de cada uno de los cinco principios de la DP y las prioridades de la Agenda Accra se explican detalladamente en el Capítulo 2 y están resumidas en la respuesta contenida en la sección de Conclusiones a la pregunta "Principios: Hasta que punto se ha observado e implementado cada uno de los cinco principios y se refleja las prioridades de la Agenda Accra?". Finalmente, el Anexo Técnico contiene un resumen de la evidencia levantada durante las evaluaciones en relación a las fortalezas y debilidades relativas de los 12 indicadores aplicados en la Encuesta de Seguimiento de la DP que se realizó de manera paralela.

Los componentes principales de la Evaluación general fueron 19 estudios de evaluación de la Fase 1 (ocho de ellos realizados en

23 Que no se aplicó sistemáticamente en los estudios de los donantes.

24 En el Anexo Técnico adjunto se explica con más detalle el desarrollo y uso de estas herramientas dentro de la Evaluación.

Figura 4. Componentes principales de la Evaluación



los países socios y 11 en los organismos y donantes) enfocados en los resultados iniciales de la aplicación de la Declaración, y 21 evaluaciones nacionales, otros siete estudios institucionales de donantes y organismos²⁵ y siete actualizaciones de estudios de donantes de la Fase 1²⁶ en una segunda fase, que evaluaron todo el período hasta 2010. Se ha puesto énfasis en el trabajo de las asociaciones de ayuda y sus efectos en el ámbito nacional, incluidas las políticas y prácticas in situ de los donantes. Se encargó una serie de estudios complementarios para desarrollar los temas importantes, y se utilizó materiales adicionales.

Independencia e integridad

La independencia profesional de los equipos de evaluación tanto en el ámbito nacional como internacional fue asegurada mediante los procesos de gobernabilidad de la Evaluación: los equipos son los únicos responsables de los contenidos de sus informes. A lo largo del proceso se ha dado prioridad a las Normas de Calidad de la OCDE-CAD para la Evaluación del Desarrollo. El intercambio de conocimientos, el apoyo, la revisión entre colegas y la garantía de calidad contaron con el respaldo de una revisión de literatura sistemática y dirigida (véase Bibliografía), de un sitio interactivo en la Extranet, y de talleres regionales e internacionales en los hitos del proceso.

25 A diferencia de las evaluaciones completas.

26 El nivel de detalle provisto en estos era variado.

Limitaciones

Varias de las principales limitaciones de esta Evaluación se reconocieron desde el principio, e incluyen:

- el carácter inusual, establecido por el hecho de que el objeto de evaluación es un amplio programa de reformas y una declaración política, limitó las posibilidades de aplicar metodologías de evaluación más estandarizadas que implican una causalidad más lineal,
- la amplitud y complejidad de los objetivos de la DP y la gran variedad de contextos en los que se aplica y de actores involucrados,
- el poco tiempo transcurrido desde que se aprobó la Declaración en 2005, que ha resultado corto para aplicar algunos de los cambios fundamentales, y más corto aún desde el Programa de Acción de Accra en 2008, y
- el carácter voluntario de la participación en las evaluaciones y los estudios, lo cual significa que la muestra de países socios, donantes y organismos involucrados no representa formalmente a los grupos completos. Sin embargo, tal como se observa a continuación en el Cuadro 1, se logró una distribución razonablemente representativa entre los países socios, con preocupación por el hecho de que participaran sólo dos países de América Latina, ningún país de Asia central y la limitada participación

de estados frágiles o en estado de fragilidad, siendo Afganistán el caso principal. Los grupos de países socios como de donantes o agencias donantes que participaron incluyeron algunos que son con frecuencia identificados como "pioneros" y/o "líderes" en relación a reformas de la ayuda. Sin embargo, no se encontró evidencia de que la auto-selección de los participantes resultara en parcialización con preferencia para los mejores en su desempeño y existen hallazgos críticos en todos los países y agencias evaluados.

En el camino surgieron otras limitaciones y desafíos, que se registraron en el Informe Inicial junto con las correspondientes medidas de mitigación. No obstante, es necesario mencionar dos limitaciones importantes a la luz de los informes de evaluación y los estudios de los organismos nacionales, que realmente se presentaron desde noviembre de 2010.

En primer lugar, no se cumplió la expectativa original de lograr una cobertura suficiente de las políticas y acciones *in situ* de los donantes y organismos mediante las evaluaciones de los

Cuadro 1. Características de los países socios que participaron en la Fase 2 de la Evaluación

Receptor	Población (en miles)	GNI per capita* (USD)	2009		2010
			Economía**	ODA Total, Gross Disbursements (Millones de dólares)***	Índice de Desarrollo Humano
Afganistán	29,803	310	Bajos ingresos	6,239.46	155
Bangladesh	162,221	580	Bajos ingresos	1,891.27	129
Benin	8,935	750	Bajos ingresos	700.19	134
Bolivia	9,863	1,630	Ingresos medios-bajos	742.20	95
Cambodia	14,805	650	Bajos ingresos	747.96	124
Camerún	19,522	1,190	Ingresos medios-bajos	800.75	131
Colombia	45,660	4,990	Ingresos medios-altos	1,118.05	79
Islas Cook	22	5,000****	Ingresos medios-altos	8.46	-
Ghana	23,837	1,190	Ingresos medios-bajos	1,651.53	130
Indonesia	229,965	2,050	Ingresos medios-altos	3,679.99	108
Malawi	15,263	290	Bajos ingresos	778.76	153
Mali	13,010	680	Bajos ingresos	1,032.04	160
Mozambique	22,894	440	Bajos ingresos	2,046.13	165
Nepal	29,331	440	Bajos ingresos	979.77	138
Filipinas	91,983	1,790	Ingresos medios-altos	1,214.38	97
Samoa	179	2,840	Ingresos medios-altos	83.04	-
Senegal	12,534	1,040	Ingresos medios-altos	1,068.75	144
Sudáfrica	49,320	5,760	Ingresos medios-altos	1,118.02	110
Uganda	32,710	460	Bajos ingresos	1,807.40	143
Vietnam	87,280	1,000	Ingresos medios-altos	4,185.32	113
Zambia	12,935	960	Bajos ingresos	1,275.87	150

* Fuente: World Bank (GNI formerly referred to as GNP)

** De acuerdo con la clasificación de economías país del Banco Mundial. According <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>

*** Fuente: OECD.Stat

**** 2005, StudentsoftheWorld.info

países socios. Las limitaciones de la metodología de estudio de las oficinas centrales de los donantes y organismos de la Fase 1 se trasladaron a la Fase 2, y algunos donantes clave ni siquiera llevaron a cabo ese tipo de estudios. Es decir, la Evaluación contó con menos instrumentos específicos para evaluar el desempeño de los donantes y organismos que para las evaluaciones nacionales. Como resultado, se utilizaron otros análisis de renombre para fortalecer esta cobertura en la medida de lo posible, pero estos también proporcionan limitadas evaluaciones comparables sobre el desempeño de los donantes.²⁷ Sin embargo, los hallazgos que se incluyen en el presente documento surgen de las evaluaciones a nivel nacional de manera convincente, y cuentan con la confirmación, o la no refutación, de las evidencias de los estudios de donantes y organismos para la Evaluación, o de otros análisis de renombre que se citan. La falta de análisis comparativos más fidedignos de las iniciativas de eficacia y reforma, en los programas de los donantes y organismos bilaterales y multilaterales, representa actualmente un punto débil en el campo.

En segundo lugar, la mayor parte de las evaluaciones de la Fase 2, fuente central de evidencias, no siempre utilizaron los conjuntos estándar de fuentes de datos ni aplicaron las escalas de calificación comparables sugeridas en la Matriz de Evaluación. En su lugar, eligieron algunas de las fuentes y niveles

propuestos y complementaron otros, con el fin de captar las particularidades de la situación de cada país. En esta etapa, la síntesis asume la diversidad de estos enfoques y no intenta volver a imponer las fuentes estándar. Por esta razón, el análisis del presente informe presenta un panorama general, donde se extraen las conclusiones comunes, se destacan las variaciones, se las cuantifica en la medida de lo posible y se ilustran los puntos clave con ejemplos representativos.

Otras corrientes de trabajo Finalmente, aunque no sea estrictamente una limitación de la presente Evaluación, es importante resaltar que un buen número de corrientes de trabajo relativas a aspectos específicos de la eficacia de la ayuda han estado teniendo lugar de manera paralela, bajo diferentes auspicios y alimentarán de manera independiente las discusiones y procedimientos preparatorios del Foro de Alto Nivel en Corea. Algunos ejemplos identificados especialmente en el texto como posiblemente complementarios o como trabajos que han considerado evidencia que va más allá de la presente evaluación incluyen: eficacia de la ayuda en estados frágiles o situaciones de fragilidad, cooperación Sur-Sur, fragmentación de la ayuda y división del trabajo, desarrollo de capacidades, mutua responsabilidad y gestión de resultados de desarrollo.

²⁷ Las revisiones periódicas entre colegas del CAD cumplen parte de esta función, pero solamente entre los miembros donantes bilaterales y cada varios años. Mirando en otros lados, los resultados de la Encuesta de Seguimiento sobre la Declaración de París aplicados a los donantes generalmente no se informan ni se citan en conjunto. Cuando el Equipo Central puso a prueba una compilación de los resultados brutos de las Encuestas de 2006 y 2008, los resultados obtenidos plantearon varias preguntas más allá de los resultados nacionales que se informan generalmente. La Encuesta de 2010 puede responder, o no, estas inquietudes. El riesgo se ve aumentado por el hecho de que otros intentos recientes (sin duda experimentales) de elaborar evaluaciones comparativas del buen desempeño de los donantes también dependan tanto de algunos resultados de la Encuesta. Véase, por ejemplo, Birdsall, N et al (2010) *Quality of Official Development Assistance Assessment*, Washington DC: Brookings y CGD. Sin embargo, las evaluaciones más especializadas sobre temas como la descentralización de los donantes y la transparencia, han sido de gran ayuda.

2. La Declaración de París en Contexto

2.1 Pregunta Central de Evaluación 1: “¿Cuáles son los factores que han dado forma a y limitado la aplicación de la Declaración y sus potenciales efectos sobre la eficacia de la ayuda y los resultados del desarrollo?”

En este capítulo del informe se destilan las conclusiones sobre los factores principales que apoyaron y/o limitaron la aplicación de las reformas de la ayuda en los países socios y los sistemas de los donantes desde 2000-2005. En ella se destacan los elementos y las tendencias comunes, y se revelan algunas diferencias significativas. El factor común es que estas diferencias han sido moldeadas por las condiciones burocráticas, políticas y económicas de los diferentes países socios y donantes, así como por la forma como interactúan. Como lo han puesto en evidencia eventos globales recientes, las crisis de recesión, financieras, alimentarias y energéticas entre otras y grandes desastres también pueden tener efectos dramáticos en la cooperación internacional y los procesos de reforma. En las secciones siguientes se examinan las principales cuestiones que han surgido.

El análisis está organizado en torno a dos temas amplios que abarcan las preguntas de evaluación comunes:

1. el propio contexto para la reforma de la ayuda: cómo se interpretó y aplicó la iniciativa de la DP, incluidas las cuestiones básicas relacionadas con la definición y medición de la ayuda en un mundo que cambia rápidamente;
2. la relevancia para los países y las influencias principales: qué tan relevante ha resultado la campaña de DP para los países y organismos y cuáles fueron las principales influencias políticas, económicas y burocráticas que definieron la forma y los límites de la aplicación.

2.2 Interpretación y aplicación de la Declaración

La Declaración responde a una serie de problemas reconocidos. Propone soluciones extraídas de la experiencia de los

países socios y los donantes. Incluso los observadores escépticos reconocen que la DP es una iniciativa muy importante que traerá cambios para la cooperación internacional, para el desarrollo, y tal vez para las relaciones internacionales en términos más generales. Sus varias diferencias con otras iniciativas anteriores fomentan la confianza en que podrá avanzar más allá de las buenas intenciones y traducirse en resultados tangibles.

- Establece una guía práctica orientada a la acción con 56 compromisos para abordar los problemas identificados a través de la experiencia.
- En el Foro de Alto Nivel de 2005, en París, participaron una cantidad sin precedentes de países, organizaciones internacionales y grupos: más de 100 adoptaron la Declaración y alrededor de otros 50 lo han hecho desde entonces.
- La Declaración incorpora mecanismos a escala internacional para promover la responsabilidad mutua transparente para el cumplimiento de los compromisos: el monitoreo continuo (en base a los indicadores de metas seleccionados) y la evaluación conjunta e independiente entre los países. Subraya que la aplicación se guiará por las estrategias y prioridades de los países socios y que debe adaptarse y aplicarse a diferentes situaciones nacionales. También es de esperar que tanto los países socios como los donantes “establezcan sus propias metas para mejorar la eficacia de la ayuda en el marco de los compromisos de asociación e indicadores de progreso acordados”.
- Por lo tanto, los signatarios de la Declaración apuntaban a aprovechar los impulsores previstos que se reflejan en la Teoría del Programa: el “continuo apoyo político de alto nivel”, la “presión de grupo (y entre socios)” y las “medidas coordinadas a nivel mundial, regional y nacional” para equilibrar los diferentes comportamientos y mejorar la práctica de ambas partes.

Una vez adoptada y puesta en marcha esta iniciativa estratégi-

ca y única para el cambio, se hizo necesario que la entendieran y la siguieran individual y colectivamente muchos actores, tanto en los países socios como en los donantes. Para el Foro de Alto Nivel de mediano plazo de 2008 en Accra, había surgido una serie de dificultades.²⁸ Las conclusiones de la mayoría de las evaluaciones y los informes de los estudios ponen de relieve y aportan más documentación a las siguientes cuestiones:

- El marco cronológico y las expectativas para el progreso no logran captar por completo la variedad y dificultad de las tareas; se debe equilibrar la urgencia con el realismo.
- La Declaración se había interpretado más que nada como un acuerdo técnico entre gobiernos que gestionarían los poderes ejecutivos de ambas partes, facilitado por un grupo de gobernabilidad internacional y el apoyo de la secretaría.²⁹
- Los 12 indicadores de progreso seleccionados, si bien son esenciales para otorgar una “fuerza” de responsabilidad a los compromisos mutuos, se han convertido en el principal foco “técnico” de la atención y de la mayoría de las “medidas coordinadas”, sean o no lo suficientemente representativas o confiables. Esto ha llevado a una tendencia a soslayar muchísimos otros compromisos que también forman parte de un paquete cuidadosamente equilibrado. Tal como se observa en los resultados de evaluación,³⁰ muchos de los compromisos desatendidos son tanto o más importantes que varios de los 12 seleccionados, pero es probable que en 2005 se los percibiera como más difíciles de medir y supervisar.
- El creciente enfoque internacional y nacional en una “fórmula” o “modelo” implícito de la Declaración empañó el consenso original de que la estrategia amplia se había diseñado para adaptarla a las diferentes situaciones y prioridades de los países. Al mismo tiempo, los encargados de formular las políticas y quienes las practican han tenido que afrontar el hecho de que el entorno de los “principios de la ayuda” cuente con cada vez más actores en los últimos años.³¹
- Los compromisos originales que se adoptaron en la Declaración están equilibrados entre las responsabilidades de los países socios y de los donantes, y el progreso en dos tercios de los indicadores dependerá principalmente de

28 El Programa de Acción de Accra confirma estos problemas e intenta realizar las correcciones necesarias en la trayectoria.

29 Un Grupo de Trabajo Conjunto sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, respaldado por una sección de la secretaría de la OCDE-CAD.

30 La evaluación más exhaustiva de la aplicabilidad y los límites de los indicadores de la Encuesta de Seguimiento se encuentra en las Conclusiones y recomendaciones de la evaluación de Vietnam.

31 Harmer, A y Basu Ray, D (2009) *Study on the Relevance and Applicability of the Paris Declaration on Aid Effectiveness in Humanitarian Assistance*, Grupo de Políticas Humanitarias (HPG por su sigla en inglés)/ODI Londres, por encargo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.

las acciones de los donantes. La Evaluación, no obstante, confirmó que en la práctica se empañó muy pronto la esperanza de que el proceso pudiera lograr rápidamente una diferencia importante en el desequilibrio entre las responsabilidades y las ventajas de los donantes y los países socios. Se esperaba que los países socios realizaran cambios sistémicos fundamentales y complejos, que eran difíciles de medir pero podían percibirse como condiciones previas para que los donantes implementaran muchos de los cambios que se esperaban de ellos. Esto comenzó a generar interrogantes sobre la persistencia del desequilibrio en el “pacto” y la “exigibilidad” de los compromisos mutuos, cuando el hecho es que los donantes pueden retirar la ayuda pero la mayoría de los países socios no cuentan con ninguna influencia comparable.

Estos problemas se reflejaron en los resultados del Foro de Accra. En primer lugar, hubo un amplio acuerdo en que era necesario refrescar la percepción predominante de la Declaración como un proceso técnico y burocrático, y en que había que revitalizar el impulsor principal del “apoyo político de alto nivel”. Se puso en primer plano la necesidad de involucrar a los actores no pertenecientes a los poderes ejecutivos de los gobiernos centrales, como los legisladores, otros niveles gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado. El Foro reiteró la necesidad de adaptar la aplicación de la Declaración a las diferentes circunstancias nacionales, y reconoció que “se necesita trabajar aún más para mejorar la metodología y los indicadores de progreso”.³² Algunos compromisos se aislaron para prestarles una atención especial, reforzarlos o perfeccionarlos, incluidas las expectativas de una responsabilidad recíproca más eficaz y equilibrada. Uno de los mensajes finales de Accra, respaldado por varias conclusiones de la Evaluación, es que cuando el conocimiento y la participación en la reforma de la ayuda se extiende a la legislatura, a los gobiernos subnacionales y a la sociedad civil, en lugar de restringirse a unos pocos ministros y organismos del gobierno central, y puede proporcionar una base más sólida para aplicar la agenda de la eficacia de la ayuda.

La Agenda de Accra alentó a todos los actores del desarrollo, incluidos los que participan en la cooperación Sur-Sur y en los fondos y programas mundiales, para usar los principios de la DP como punto de referencia en la prestación de la cooperación al desarrollo. Asimismo, resaltó el papel de los países de ingresos medios, como proveedores y beneficiarios de la ayuda, la importancia y las particularidades de la cooperación Sur-Sur, alentó el desarrollo de la cooperación triangular, y buscó un compromiso más profundo con las organizaciones de la sociedad civil en la mejora de la eficacia de la ayuda.

2.3 Relevancia e influencias principales

Relevancia

La Declaración surgió en respuesta directa a un amplio conjunto de problemas reconocidos y propuso soluciones

32 Programa de Acción de Accra, párrafo 30.

posibles extraídas de la experiencia de los países socios y donantes participantes. Por tanto, no sorprende que éstos hayan demostrado, a través de sus declaraciones y medidas, que los diagnósticos y prescripciones básicos contenidos en ella resultan relevantes para sus actuales relaciones de ayuda. Cada informe pone de relieve la dinámica particular que da forma a las respuestas y el desempeño de cada país socio y cada donante. Resulta muy significativo que sus puntos de partida hayan sido muy diferentes: algunos países y organismos donantes estaban muy comprometidos y habían avanzado en la agenda de la eficacia de la ayuda mucho antes de 2005, y otros mucho menos. Los efectos de estas diferencias surgen reiteradamente en los informes individuales dentro de la Evaluación: algunos socios ya casi parecen haber terminado las tareas de reforma, en tanto que otros apenas han comenzado.

Poner en contexto a la propia ayuda

Al hacer hincapié en la necesidad de ubicar a la ayuda en su contexto más amplio, la Evaluación ha ayudado a resaltar algunas cuestiones más amplias sobre los cambios en la comprensión de la naturaleza y la importancia relativa de la ayuda en sí misma. Estas preguntas son la clave para comprender la influencia y los límites potenciales de la campaña de reforma de la misma.

De los informes de evaluación y de los estudios se desprende claramente que en cada receptor de ayuda y en cada país donante, los programas de ayuda están sujetos a influencias, actores, fuerzas y acontecimientos mucho más poderosos que los objetivos directos, recursos e intereses de los propios programas.

En los países socios, la ayuda raramente representa más que una mínima cuota de los recursos económicos disponibles para el desarrollo, aunque en algunos casos puede representar una cuota sustancial de las inversiones de desarrollo o de los presupuestos gubernamentales. Al mismo tiempo, las diferentes maneras de abordar estas cuestiones en las evaluaciones que componen este Informe revelan las grandes diferencias que existen en la percepción y el manejo de esta ayuda. En primer lugar, no existe una única manera de evaluar la “dependencia” relativa de un país en relación con la ayuda. Algunas evaluaciones se centran en la cuota de recursos que representa la ayuda en relación con el Producto Interno Bruto u otras mediciones de la economía en su conjunto. Otras citan la ayuda como cuota de la inversión o la inversión pública, y otros la consideran una cuota del gasto del gobierno central, o del gasto gubernamental en general. Por lo tanto, ha sido difícil extraer de las diferentes evaluaciones respuestas exhaustivas y comparables sobre el total de los recursos internos y externos, que se movilizan para el desarrollo.

Anticipándose a este asunto, la Evaluación encargó un estudio temático sobre los “Recursos para el desarrollo fuera del alcance actual de la Declaración de París”, que finalizó en septiem-

bre de 2010.³³ El estudio examina la ayuda o “Ayuda Oficial para el desarrollo-como ayuda”³⁴ para los países en vías de desarrollo proveniente de fuentes no relacionadas con la Declaración, con el fin de delinear de mejor manera las fuentes, la magnitud y las implicaciones de las tendencias actuales y nacientes. Los principales hallazgos y conclusiones se resumen en el cuadro 1 a continuación. Es importante resaltar que este estudio se enfocó en los flujos financieros involucrados en diferentes formas de cooperación para el desarrollo. Por esta razón, no capta o refleja algunas dimensiones importantes de la cooperación Sur-Sur, entendidas como fuertemente basadas en intercambio de conocimientos entre países socios, en ocasiones involucrando a organizaciones multilaterales y donantes tradicionales en roles particulares. Se espera que el Foro de Alto Nivel en Corea reciba abundante información y análisis sobre este tema.³⁵ El Foro también podría ofrecer la oportunidad de definir mejor los límites y dimensiones de varios tipos de cooperación que en ocasiones son agrupados a la ligera bajo esta categoría y de esta manera fortalecer el entendimiento y transparencia como base para su desarrollo en el futuro.

Casilla 1. Recursos de ayuda fuera del alcance de la Declaración: Conclusiones Clave

Es necesario tener un cuidado excepcional con las aseveraciones sobre la magnitud, el alcance y el carácter de los flujos financieros hacia los países en desarrollo que provienen de fuentes no relacionadas con la Declaración. Los datos disponibles sobre estos flujos son endeble, poco transparentes y generalmente poco fiables, o en muchos casos simplemente no existen. Varias declaraciones que hablan de una nueva era de filantropía internacional privada dirigida a los países más pobres parecen muy exageradas. En el caso de la cooperación bilateral Sur-Sur (CSS), la falta general de información integral sobre los proyectos, las condiciones, el co-financiamiento y el apoyo financiero vuelven imposible determinar en qué grado el financiamiento de la CSS es del tipo de la AOD.

Cada vez resulta más difícil determinar el grado de concesionalidad (o “factor concesionario”) de una gama de flujos financieros hacia los países en desarrollo, debido a la creciente variedad de instrumentos financieros que

33 Este estudio se publicó en la Extranet de la Evaluación para recibir las observaciones de los participantes, y luego en la página de la Evaluación de la Declaración del sitio Web del CAD. Prada, F et al (2010) *Recursos para el desarrollo fuera del alcance actual de la Declaración de París*, Lima: FORO Nacional/Internacional.

34 Esta definición tenía por objeto captar las características genéricas de la ayuda a diferencia de otros tipos de flujo financiero: la Ayuda Oficial al Desarrollo o AOD es la financiación oficial administrada con el objetivo principal de promocionar el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, y que tienen condiciones de concesión con un factor concesionario del 25 por ciento como mínimo (en base a una tasa fija del 10 por ciento de descuento).

35 Basándose, por ejemplo, en el trabajo del Equipo Internacional de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur.

utilizan actualmente los donantes, tanto los signatarios como los no signatarios a la Declaración.

Si bien los flujos financieros de base bilateral o Sur-Sur provenientes de los países no signatarios de la Declaración son sustanciales, es evidente que un porcentaje significativo de éstos no cumple con los criterios establecidos. El marco de la Declaración está destinado a actuar como norma para definir las condiciones de "buen donante" y "buen receptor". Algunas prácticas de los donantes no signatarios son similares o idénticas a las "malas prácticas" de los donantes tradicionales, a cuya rectificación está destinada la Declaración.

Si bien no es posible determinar de manera precisa los recursos no signatarios de la Declaración que se asemejan a la AOD, este estudio deja en claro que los proveedores no signatarios engrosan una diversidad cada vez mayor de canales e instrumentos financieros para prestar recursos para el desarrollo.

La aparición de nuevos donantes y la forma en que financian el desarrollo apuntan a una necesidad aún mayor que antes de transparente información, coordinación, armonización y liderazgo de la gobernabilidad. La cantidad y diversidad de actores nuevos, en particular las organizaciones de la sociedad civil, está aumentando los "costos de transacción" para los países que reciben la ayuda.

Existe un efecto paradójico en las interacciones entre los donantes signatarios y no signatarios que, si bien contribuye a la fragmentación y duplicación de los esfuerzos, también promueve el logro de los objetivos establecidos. Existen evidencias de una creciente red de interacciones entre los donantes, y esto sugiere que la Declaración tiene un efecto indirecto sobre las actividades de los donantes no signatarios.

La importancia cada vez mayor de los donantes no pertenecientes al CAD ha generado presión para modificar las reglas que definen la AOD, para que se puedan incluir las diferentes formas de cooperación Sur-Sur. Esto plantea interrogantes fundamentales, así como un riesgo grave de que el impulsor del cambio sea la corrección política más que la preocupación por la eficacia del desarrollo. Sería desafortunado que esto dé lugar a dos conjuntos de normas, una para los donantes tradicionales y otra para los nuevos. La Declaración y el Plan de Acción de Accra representan avances importantes en cuanto a la transparencia de los donantes, los criterios de eficacia de la ayuda y la responsabilidad recíproca. Es necesario preservar y promover aún más estos avances, con el fin de incluir a los nuevos donantes.

Por último, las conclusiones de este estudio sugieren una cifra mucho más modesta que USD 60.000.000.000,

el monto que a menudo se cita como estimación de los flujos de todas las fuentes de no signatarios de la Declaración que se pueden calificar de ayuda. Con salvedades importantes debido a la escasez de datos, el estudio proporciona una estimación muy aproximada de entre USD 28.000.000.000 y USD 29.500.000.000 anuales. En comparación, la ayuda proveniente de las fuentes de la OCDE/CAD es de unos USD 125.000.000.000 aproximadamente.

Fuente: Extracto de Prada, F et al (2010) Development resources beyond the current reach of the Paris Declaration, Lima: FORO Nacional/Internacional, 39-42

El estudio también incluye un análisis de tendencias del total de flujos de financiamiento externo hacia los países en desarrollo, que refleja el lugar relativo de la ayuda a lo largo del tiempo y en diferentes grupos de países.³⁶ Los hallazgos del estudio sugieren que la Declaración sólo es directamente relevante para un pequeño porcentaje del bloque total de flujos netos de capital hacia los países en desarrollo, pero lo es considerablemente más para una gran mayoría de países en desarrollo, salvo un pequeño grupo de economías emergentes y de ingresos medios.

A nivel colectivo, surgen tres tendencias principales al comparar las categorías generales de los flujos financieros oficiales y privados³⁷ desde la década de 1970 hasta el presente:

1. A nivel mundial, los flujos oficiales han disminuido drásticamente en comparación con los privados.
2. Durante las últimas dos décadas, la fuente principal de financiamiento para el desarrollo internacional fueron los flujos de capital privado, cuyo dominio ha ido en constante aumento.
3. El aumento de los flujos privados todavía está muy concentrado en los países de ingresos medios, y en algunos países de ingresos bajos en desarrollo. En promedio, un 70 por ciento de la Inversión Extranjera Directa (IED) mundial hacia los países en desarrollo se concentró en 10 países de ingresos medios. Durante el mismo período, los países de ingresos bajos recibieron un promedio de sólo 4,2 por ciento de los flujos netos de IED.

³⁶ El análisis se basó en las cifras netas de la base de datos de los Flujos Mundiales de Financiamiento para el Desarrollo (Global Development Finance). Los diferentes enfoques de este tipo de análisis pueden dar lugar a variaciones significativas en las cifras y los desgloses, por ejemplo por región, y además pueden centrarse en cuestiones tales como la volatilidad de los diferentes tipos de flujo. Un ejemplo interesante de este tipo de variación, que no se refleja en el estudio encargado es Frot, E y Santiso, J (2008) *Development Aid and Portfolio Funds: Trends, Volatility and Fragmentation*, Documento de Trabajo N° 275, Centro de Desarrollo de la OCDE.

³⁷ Esto incluye la Inversión Extranjera Directa, los préstamos de bancos comerciales y el financiamiento de los mercados de capitales.

Otra tendencia identificada es que el fortalecimiento de los mercados de capitales internacionales y nacionales contribuyó a la movilización de recursos adicionales provenientes del ahorro interno y externo para financiar el desarrollo, al menos en las economías emergentes. Además, las remesas de fondos individuales, sobre todo las de los trabajadores, aumentaron a un promedio anual mundial de USD 184.000.000.000 respecto de los USD 21.000.000.000 de dos décadas antes, y la distribución regional de estos flujos también es desigual.³⁸

Características distintivas de los países de ingresos medios

Los cambios en el perfil general del total de los flujos de recursos señalan algunos cambios importantes que se produjeron en las alternativas de financiamiento de la ayuda que se han abierto a los países de ingresos medios. Varios de estos efectos, algunos de los cuales también se aplican a otros países, figuran en las evaluaciones nacionales correspondientes.³⁹ En varios casos incluyen:

- necesidades y usos más selectivos para la ayuda en general;
- poder de negociación y libertad de acción relativamente más fuertes;
- menos preocupación por la volatilidad de los flujos de ayuda y desembolsos previsibles;
- menor interés en contar con mecanismos elaborados para la división formal de trabajo entre los donantes, ejercicios explícitos de alineación, enfoques sectoriales complejos o un énfasis especial en ciertas modalidades de ayuda;
- menor preocupación por el apoyo a la mejora de los sistemas o capacidades, o en el diálogo político, y
- funciones nuevas como líderes regionales o de cooperación Sur-Sur, y como proveedores de cooperación para el desarrollo.

Si bien se puede interpretar que los cambios en algunas de estas condiciones señalan una disminución del interés de los países de ingresos medios en la ayuda o sus reformas, las evaluaciones examinadas en el presente informe apuntan a una conclusión diferente. Estos países son conscientes de que enfrentan desafíos de desarrollo persistentes (en particular en lo relativo a las continuas desigualdades), así como otros nuevos, y están dispuestos a utilizar al máximo las herramientas particulares y las cantidades limitadas de ayuda. También cuentan con la capacidad para asumir funciones y responsabilidades de liderazgo en la implementación de lecciones aprendidas para mejorar las iniciativas internacionales de reforma de la ayuda, y en el diseño y la contribución a la futura arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo. Varias implicaciones de las lecciones y tendencias de la

38 El análisis de las tendencias anteriores se extrajo de "Recursos para el desarrollo fuera del alcance actual de la Declaración de París", páginas 12-13 (editado por razones de brevedad y estilo).

39 Véase especialmente la sección de conclusiones y recomendaciones de la evaluación de Vietnam, así como los aspectos de las evaluaciones de Colombia, Sudáfrica, Indonesia y Filipinas. Los equipos de Colombia y Sudáfrica, en particular, han ayudado a promover consultas dentro de este grupo durante el proceso de evaluación, y a reunir ideas sobre los temas comunes para su examen en la Síntesis.

eficacia de la ayuda, identificadas en los países de ingresos medios, quedarán claras en las conclusiones y recomendaciones del presente informe.

Factores clave en la mayoría de los países socios

En la mayoría de los países donde la ayuda sigue siendo cuantitativamente importante, la Evaluación constató que, incluso en los últimos 5 a 10 años, su importancia y función se puede ver afectada por varios tipos de factores: las crisis internacionales económicas, energéticas o alimentarias; las catástrofes naturales; los conflictos continuos o sus consecuencias; los cambios políticos; los descubrimientos de nuevos recursos; los nuevos desarrollos del sector privado; o el crecimiento de otras asociaciones internacionales, más allá del alcance de la agenda de reforma de la ayuda. Cualquiera de estos cambios también puede afectar la atención política y el capital que se invertirán en las reformas de la ayuda a largo plazo. Entre otras influencias menos evidentes, pero aún así poderosas sobre la función de la ayuda y el potencial de reforma se cuentan la estabilidad de la gobernabilidad y las tendencias hacia la descentralización, las capacidades básicas del sector público, las tendencias demográficas, sanitarias y sociales, incluida la desigualdad, y la vulnerabilidad ambiental.

Los informes de evaluación reflejan en general las principales áreas de cobertura, exigidas por la Matriz Operativa, que en la mayoría de casos abarcan de manera más completa los aspectos organizativos concretos y formales que las cuestiones que exigen análisis y juicios más cualitativos. Por lo tanto, la mayoría de los informes proporcionaron respuestas completas a las preguntas sobre las características, los problemas y las tendencias económicas clave; la organización del gobierno y de la gestión de la ayuda; las estrategias nacionales de desarrollo; y la información básica sobre los flujos de ayuda, de manera colectiva y de parte de diferentes donantes. Unos pocos informes evaluaron en cierta profundidad los factores relacionados con la "economía política", tales como las clasificaciones y relaciones de influencia más informales entre los diferentes interesados nacionales e internacionales y las diferentes fuerzas en juego, los nuevos competidores o las nuevas fuentes de financiamiento del desarrollo, etc.⁴⁰

Incluso el concepto de "ayuda" en sí mismo se percibe de distintas maneras en los diferentes países y donantes. La nota de Orientación que proporcionó el Equipo Central sobre el tema hace hincapié en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) u otras formas similares de uso de recursos en condiciones favorables. No obstante, las evaluaciones nacionales y los estudios de donantes reflejaron definiciones operativas muy diferentes ante la pregunta: ¿"Qué acciones y qué tipos de flujo de AOD (...) están sujetos a los principios de la DP en la práctica"? Por

40 Entre otros temas que sólo se abarcaron parcialmente se cuenta "la cobertura adecuada de la cooperación técnica Sur-Sur y triangular, las ONG y OSC y los grupos confesionales, así como otras fuentes de cooperación para el desarrollo no cubiertas por la Declaración".

ejemplo, Camerún considera que la Declaración se aplica a “todos los recursos públicos y privados, internos o externos, bilaterales y multilaterales, financieros o técnicos, en especie o en dinero”.⁴¹ Estados Unidos, que es el mayor proveedor de ayuda entre todos los donantes, nunca se ha centrado de manera particular en la AOD, sino que aplica un concepto mucho más amplio de asistencia externa. Por lo tanto, para la evaluación de Estados Unidos fue importante aclarar que el enfoque, a efectos de las disciplinas de París⁴², estaba principalmente en la AOD.

Otra área de prácticas divergentes entre las evaluaciones nacionales consistió en la aplicación de las disciplinas de París a los proveedores de “ayuda” que no adoptaron la Declaración. En lugar de tratar de aplicar retroactivamente una medida estándar con el fin de simplificar sus comparaciones, la Evaluación consideró estas diferencias de práctica en los diferentes países como hallazgos significativos en sí mismos, y los integró al análisis.

Las evaluaciones nacionales individuales también plantean obstáculos estadísticos a cualquier punto de vista estándar que se quiera aplicar. En algunos países se observa un problema persistente para conciliar las cifras de compromisos y desembolsos de ayuda que los donantes informan a la OCDE-CAD con los montos de compromisos y desembolsos recibidos de los propios países.⁴³ Esto es parte del desafío mucho más grande de generar estadísticas fiables, no sólo como base para el debate internacional, sino para las necesidades de los propios países, que es lo más importante. La propia Declaración reconocía esta necesidad, y el apoyo al fortalecimiento de la capacidad estadística fue objeto de un estudio temático para la Evaluación en 2009.⁴⁴ Mediante una serie de iniciativas importantes y el apoyo de los donantes particulares, se ha continuado los esfuerzos para seguir reforzando la base de las estadísticas esenciales para los fines nacionales e internacionales.

Sin embargo, en la actualidad se está probando y refinando una aclaración muy necesaria sobre la ayuda a los distintos países. El concepto de Ayuda Programable por País es capaz

41 Camerún, página 20.

42 Este informe se refiere a las disciplinas de la Declaración de París para reflejar que la combinación de 5 principios rectores y 56 compromisos con el fin de realizar cambios específicos deben constituir un conjunto de disciplinas aceptadas por los adherentes.

43 No está claro en qué medida estos problemas informados son resultado de la deficiencia o demora en la presentación de informes (a nivel internacional o nacional), de los ciclos sin sincronizar y/o de las discrepancias reales en los compromisos y/o desembolsos. En todo caso, perpetúan la incertidumbre y no fomentan la confianza. Se presume que una asociación estadística sobre los flujos de ayuda entre la OCDE-CAD y el Banco Mundial allanará algunas diferencias adicionales que habían complicado aún más el cuadro.

44 OPM (2009) *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Thematic Study – Support to Statistical Capacity Building, Synthesis Report*, Londres: Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID por su sigla en inglés).

de concentrar la atención de las relaciones de ayuda en los riesgos reales al no ocuparse de los engañosos montos brutos de gasto destinado a la ayuda. Se refiere a la porción de la ayuda total que cada donante puede programar realmente para cada país receptor. Por lo tanto, excluye algunas porciones sustanciales de la ayuda total que no son recursos de ayuda “programables” desde la perspectiva del receptor, como por ejemplo el alivio de la deuda, la ayuda humanitaria y alimentaria, los préstamos reembolsables, la administración de los donantes, etc.⁴⁵. Los cálculos más recientes de estas cuotas de ayuda para los distintos donantes de la OCDE-CAD destacan la importancia de centrarse en esta medida más específica, país por país, y abordar sobre una base diferente las discusiones sobre cifras totales de ayuda. Centrarse en la Ayuda Programable por País como base para el trabajo entre los países socios y los donantes mejorará rápidamente la calidad de la información y del diálogo, así como la comprensión por parte del público, tanto en los países socios como en los donantes.

Características distintivas de la ayuda en situaciones de fragilidad y en la ayuda humanitaria

Una de las tareas específicas de esta Evaluación fue determinar si la agenda de reforma de la ayuda en la Declaración se ha aplicado, si se debe aplicar, y en qué medida, en las “situaciones de fragilidad”⁴⁶ y en la ayuda humanitaria. En el caso tan destacado de Afganistán, se recurrió a la evidencia obtenida de la evaluación nacional junto con varias otras fuentes que reflejan la experiencia creciente y piensan sobre estos temas en una amplia gama de países.⁴⁷ Dicho análisis fue construido en un Documento de Trabajo del Equipo de Evaluación Central publicado en el Extranet de la Evaluación, invitando a todos los involucrados en la evaluación a comentarlo. Los resulta-

45 Más allá del importante criterio de la programabilidad, esta definición también excluye algunas adiciones muy cuestionables a los cálculos de la AOD total que algunos miembros del CAD han aceptado y declarado durante años. Entre estos se cuentan costos por estudiantes en el extranjero y por el asentamiento de refugiados en los países donantes. Para obtener información básica, véase OCDE-CAD (2010) *Getting Closer to the Core: Measuring Country Programmable Aid*. Borrador de la Consulta sobre el Informe de Desarrollo, 1ª Edición.

46 Este término se utiliza generalmente para referirse a las situaciones en que el Estado carece de “la voluntad o la capacidad de participar productivamente con sus ciudadanos para garantizar la seguridad, prevenir los conflictos, proteger los derechos humanos y proporcionar las funciones básicas para el desarrollo”, Red Internacional sobre Conflicto y Fragilidad (INCAF, por su sigla en inglés).

47 Entre las principales fuentes adicionales se cuentan el Estudio Temático encargado para la Fase 1 de la Evaluación: OPM/IDL (2008) *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Estudio Temático – La aplicabilidad de la Declaración de París en situaciones frágiles y afectadas por conflictos*, los informes hasta 2010 sobre el seguimiento de la aplicación de los Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad de 2005-2007, y otras dos fuentes de evaluación seleccionadas, una síntesis de las evaluaciones de los programas nacionales del DFID realizadas en nueve estados frágiles entre 2002 y 2009, y una evaluación importante de 2010, Bennett et al (2010) *Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010*, ITAD: Gran Bretaña. Por último, el Equipo Central se basó en fuentes seleccionadas (véase la Bibliografía) para cotejar la relevancia de los resultados y conclusiones obtenidos en esta área para las actividades de ayuda humanitaria.

dos de este análisis se describen brevemente en el presente informe.⁴⁸

La evidencia primaria y secundaria indica que entre las situaciones de “no fragilidad” y de “fragilidad”, los requisitos comunes para una ayuda eficaz son más importantes que las diferencias. De hecho, no existe un patrón “normal” de apropiación nacional que proporcione una base para la gestión de la ayuda. Como han demostrado los exámenes de contexto de esta evaluación, el contexto de cada país es único: ninguno cumple con todas las condiciones “ideales”, y el alcance para aplicar las diferentes buenas prácticas es muy variable.

Por otro lado, es evidente que en las situaciones de fragilidad, los factores contextuales internos y externos tienen por lo general un efecto aún más crítico en la conformación de las posibilidades y los límites de la ayuda que en otros lugares, y algunos de estos factores son distintivos. Éstos pueden incluir múltiples contextos internos (por ejemplo cuando diversas partes ejercen control de facto sobre diversas regiones de un país), menor capacidad organizacional, menor legitimidad o de la voluntad en el país socio. Sin embargo, otro factor clave de varias situaciones similares es el fuerte involucramiento de varios actores internacionales poderosos, tales como los ministerios de relaciones exteriores, las fuerzas armadas y los organismos internacionales políticos y de socorro, junto con organismos múltiples humanitarios y de socorro. Las presiones se ven agravadas por las expectativas de “resultados” rápidos de los altos niveles. Queda claro que las dificultades adicionales para coordinar a estos actores poderosos y sus intereses, prioridades y cronogramas diversos son en ocasiones utilizados como la razón para explicar las fallas en la aplicación de buenas prácticas relevantes.

Estas conclusiones en la evaluación de Afganistán y las otras fuentes consultadas, que no son convincentemente controvertidas por otras evidencias, premisas prevalentes o racionalizaciones sugieren que en estos entornos, la adaptación de las disciplinas “normales” de la Declaración debería ser una cuestión más cuantitativa que cualitativa, y que los donantes son especialmente responsables de garantizar las buenas prácticas y ayudar a potenciar a los países socios en la mayor medida posible. Deben gestionar constantemente “la tensión entre prestar directamente los servicios a los sectores pobres y fortalecer las capacidades del Estado para que éste lo haga”.⁴⁹

El informe de evaluación nacional de Afganistán proporciona evidencias de varios aspectos importantes del desempeño de la ayuda en que se puede y se debe aplicar los principios de la Declaración, en mayor grado de lo que se ha hecho hasta ahora, en esta situación que sin duda es muy volátil y riesgosa. En cuanto al seguimiento de la aplicación de los Principios en Estados Frágiles desde 2007, en seis situaciones muy diferen-

tes en todo el mundo, se reconoció a Afganistán como un caso especialmente difícil. Sin embargo, las conclusiones generales son coherentes y resaltan un cambio hacia una mayor influencia y, por lo tanto, responsabilidad sobre las buenas prácticas de los actores externos en Estados frágiles, debido a las reducidas capacidades de los actores internos.

La evaluación de apoyo a Sudán Meridional desde 2005 hasta 2010, publicada recientemente, añade notas críticas sobre la manera en que las “buenas prácticas” de la Declaración se aplicaron en esa situación: “...muchos donantes se han adherido con rigurosidad al compromiso de los Principios de París. Hasta cierto punto, esta adhesión se produjo en detrimento de la apropiación y la alineación” y “...el uso excesivo de las “buenas prácticas”, especialmente en cuanto a la apropiación y la armonización, [se produjo] a expensas de los conocimientos de campo y del compromiso que se necesitaba...”⁵⁰ El análisis se centra en la inquietud de que los donantes no se centraron lo suficiente en la importante, pero muy compleja y polémica, pregunta: “¿las intervenciones abordan adecuadamente los factores que condujeron al conflicto?” En cambio, la Evaluación refleja respuestas más burocráticas y formuladas en las que, como mínimo, se aplican de manera errónea algunos principios de la Declaración.

Finalmente, con respecto al dominio importante de la asistencia humanitaria, se han planteado interrogantes sobre la aplicabilidad de los principios y las prácticas “normales” de eficacia de la ayuda. Tanto la Declaración como el Programa de Acción de Accra sugieren que se deberían aplicar, con algunas adaptaciones. La Evaluación sondeó rápidamente la experiencia de la aplicación de los Principios y las Buenas Prácticas de Donación Humanitaria acordadas, así como los principales resultados de las evaluaciones como, por ejemplo, los relacionados con el trabajo de la Coalición para la Evaluación del Tsunami del Océano Índico en los últimos años.⁵¹ La conclusión general es que son más las coincidencias que los conflictos entre las buenas prácticas de la Declaración y las de la ayuda humanitaria, con un enfoque intensificado, una vez más, en las responsabilidades especiales de los actores externos.

2.4 Conclusiones generales en torno a los contextos

Para los países socios: Las evaluaciones nacionales determinaron que, con excepción de unos pocos pioneros, las medidas de reforma de la ayuda bajo la responsabilidad de los países socios tardaron mayormente en afianzarse desde 2000-2005, pero en la actualidad ya se han arraigado en la mayoría de los casos. La obtención de apoyo político, burocrático y público a las reformas de la ayuda ha dependido de los intereses clave, y de que los actores creen que los cambios valdrán la pena y

48 “Enfoque para manejar la evaluación de la Declaración de París en situaciones de fragilidad”, Documento de Trabajo del Equipo de Evaluación Central.

49 Chapman, N y Vaillant, C (2010) *Synthesis of Country Programme Evaluations conducted in Fragile States DFID*: Londres, S.18.

50 Bennett, *op. cit.* página xx.

51 Esta iniciativa contó con la conducción de la Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP por sus siglas en inglés). La evaluación revolucionaria en este campo fue el componente principal de la ayuda humanitaria de la evaluación de Ruanda en la década de 1990.

serán viables. Ninguna de las conclusiones se pudo dar por sentado. Las formas actuales de desempeñarse gozan de familiaridad y de intereses creados, a menudo considerables, que no necesariamente pesan menos que el interés en resolver los problemas evidentes. En muchos países socios, las capacidades clave para la gestión de la ayuda se llevaron a los límites con el simple fin de mantener en funcionamiento los sistemas preexistentes, en un período de aumento del volumen de ayuda para la mayoría de los países, y se volvió todo un desafío llevar a cabo reformas importantes.

Las evaluaciones nacionales proporcionan dos explicaciones principales de por qué y cómo se han afianzado los cambios necesarios, si bien en muchos casos tuvo lugar poco a poco y de manera desigual:

- En primer lugar, el análisis refleja el punto ya mencionado relativo a las varias corrientes de reforma de la ayuda que ya estaban en marcha mucho antes de 2005, y había avanzado más en algunos países que en otros. En unos pocos países, las capacidades y los procesos de cambio ya eran fuertes, por lo cual los cambios al estilo de la Declaración sólo requirieron ajustes relativamente modestos. En la mayoría de los casos, el compromiso y los incentivos para aplicar el programa de reforma de la ayuda no alcanzaron para generar el apoyo necesario por sí mismos. Sin embargo, resultaron decisivos cuando se combinaron con la percepción de los propios países de la necesidad de mejorar sus sistemas por razones más allá del ámbito de la ayuda; éstos son, por ejemplo, una mejora de la gestión financiera, las adquisiciones o la responsabilidad.
- En segundo lugar, debido a que la reforma de la agenda atiende únicamente a otras necesidades importantes de los países y los actores clave además de la gestión de la ayuda, las evaluaciones nacionales también detectaron que hoy en día los procesos de cambio están firmemente arraigados, si bien aún avanzan de manera gradual. La evidencia es que, aunque por el momento no se le puedan atribuir resultados espectaculares, el impulso básico se ha mantenido a través de cambios políticos y crisis de diverso tipo. Incluso en los casos en que cambiaron las actitudes políticas hacia las relaciones de ayuda o las circunstancias económicas, las nuevas normas y prácticas se han afianzado lo suficiente como para mantener las iniciativas de mejora que, al fin y al cabo, son de interés del propio país.

Para los donantes: En los países donantes, los principales partidarios de sus propios programas bilaterales de ayuda y de los organismos de ayuda multilaterales, la ayuda internacional para el desarrollo tiene que competir por la atención política y pública con una gama de temas nacionales e internacionales más amplia que en la mayoría de los países socios. Incluso en los países donantes más generosos, la ayuda sólo representa cerca del 1 por ciento del Producto Interno Bruto, y la cuota combinada de todos los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE/CAD es de menos de un tercio de lo anterior. Por lo tanto, en la mayoría de los países

donantes, estos programas quedan enormemente eclipsados, no sólo por las preocupaciones nacionales y las actividades gubernamentales, sino también por otros programas internacionales comerciales relacionados con la defensa y la seguridad, la diplomacia, la migración y otras esferas.

Como se explica en el siguiente capítulo, en comparación con los países socios, los cambios de reforma de la ayuda que se solicitan a los donantes en el marco de la agenda de la Declaración son en general menos exigentes, y sus capacidades para implementar los cambios son mayores. Sin embargo, también en estos casos, tanto la comprensión política, burocrática y pública como el apoyo a las reformas de la ayuda que se necesitan, han dependido de que los intereses y los actores clave estuvieran bien informados de la agenda, y luego se convencieran de que los cambios serían beneficiosos y factibles. La resistencia puede provenir, por ejemplo, de los intereses institucionales ya establecidos. Otra condición clave es si el enfoque de la Declaración, que consiste en trabajar para mejorar la ayuda en un proceso de cooperación internacional con los países socios y los demás donantes, se percibe como valioso y útil, y en qué medida.

Los siete estudios de donantes y organismos y las siete actualizaciones han contribuido a destacar los acontecimientos y factores que limitaron, o bien facilitaron, la aplicación de las prioridades de la Declaración en sus respectivos países. Vale la pena enlistarlos aquí. Entre las limitaciones se citaron:

- cambios políticos o de política,
- enfoque en el cumplimiento y cultura de evitar riesgos,
- la excesiva centralización de los sistemas y decisiones de varios donantes, que va en contra de la alineación con los sistemas de los países,
- las presiones presupuestarias derivadas de la crisis financiera,
- los cambios de estado organizativo y/o ubicación física de la sede,
- los problemas de capacidad y/o reducciones de personal.
- las revisiones de gestión y/o planes de cambios organizativos recientes sin aplicar.

Los factores facilitadores que surgieron fueron los siguientes: cambios políticos o de política,

- las reformas legales o reglamentarias,
 - los cambios organizativos,
 - una mayor coordinación en el entorno de las políticas.
- También se mencionó la función de la cooperación europea como factor orientador.

En varios estudios de donantes, se atribuye una influencia sustancial de apoyo a nivel local a la “presión de grupo” internacional o, en algunos casos, europea. En otros casos, esta parte internacional de la participación resulta más nominal, irrelevante o incluso negativa cuando se enfrenta con obstáculos para el cambio de las prácticas preexistentes, o con ministros o gobiernos nuevos que no participaron en los acuerdos originales. No obstante, en el mayor país donante,

los Estados Unidos, el cambio de administración de 2009 tiene el mérito de haber despertado en el Gobierno el interés por sumar sus fuerzas a la iniciativa internacional. Durante la administración previa, ya sea por falta de conocimiento del marco internacional o por resistirsele activamente, lo común era referirse a las iniciativas de eficacia de la ayuda y evitar hacer mención de la Declaración. Por el contrario, en Suecia el estudio detectó que conclusiones fundamentales internacionales sobre su desempeño en la eficacia de la ayuda, surgidas de la Encuesta de Seguimiento de la Declaración, sirvieron para contrastar con la realidad la impresión más favorable que se tenía internamente.

La aplicación de la Declaración se cita como influencia importante para el establecimiento de prioridades y la adaptación organizativa asociada. Los principales cambios incluyen una mayor atención a las habilidades de liderazgo y defensa entre colegas y con los socios, en lugar de depender de los conocimientos técnicos, además de un cambio en la concesión de subvenciones bilaterales a los Gobiernos, a menudo mediante instrumentos conjuntos, la introducción de sistemas nuevos, los cambios en los procedimientos de medición y presentación de informes, una mayor conciencia entre el personal, y el desarrollo de planes de armonización y alineación a nivel nacional. Tres organismos citan planes de acción para aplicar la Declaración y/o el Programa de Acción de Accra como impulsores para lograr estos cambios.

En cuanto a las limitaciones, se citaron varios factores clave en los diferentes países:

- una reciente pérdida de importancia de la Declaración, como resultado de los cambios políticos y de las políticas combinados con una devolución al campo muy limitada,
- los riesgos de corrupción o fiduciarios percibidos en los países socios,
- requisitos estrictos para rendición de cuentas y cumplimiento,
- las deficiencias organizativas para adaptar las oficinas a la agenda de la eficacia de la ayuda, incluida la lentitud de la descentralización, y
- la necesidad de reformar las estructuras y funciones, por ejemplo, llegando más allá de una incorporación más clara de las incumbencias de la eficacia de la ayuda a los documentos relevantes sobre las políticas, de las estrategias de cooperación y de los correspondientes instrumentos, compromisos y orientación.

La amplia gama de respuestas a la campaña de la Declaración que se reflejan en los estudios de los donantes y organismos revelan que las condiciones necesarias para una aplicación integral se han cumplido de manera muy desigual entre los diferentes donantes e Incluso entre las agencias en los países que cuentan con más de una agencia para la ayuda. Con el correr del tiempo se produjeron variaciones sustanciales, porque también han variado ampliamente los compromisos, las capacidades y los incentivos para el cambio.

3. Conclusiones sobre las Contribuciones a la Eficacia de la Ayuda

3.1 Pregunta Central de Evaluación 2: “¿La Declaración de París ha conducido a una mejora en la eficacia de la provisión, la gestión y el uso de la ayuda, y ha creado mejores asociaciones entre el país y los donantes? ¿Cómo?”

Este capítulo del Informe analiza la evidencia sobre la pregunta central de si la campaña de la Declaración ha tenido los efectos pretendidos de mejorar tanto la eficacia de la ayuda, como se la define en la pregunta, como la calidad de las asociaciones entre los países y los proveedores de ayuda.

En ella:

- se esbozan las conclusiones generales en las respuestas a esta pregunta,
- se esquematizan brevemente los enfoques utilizados para encontrar las respuestas,
- se establecen las conclusiones y se evalúa el progreso en cada uno de los 11 efectos previstos en los párrafos iniciales de la Declaración, y
- se ofrecen algunos puntos finales en base a estas evidencias centrales.

3.2 Conclusiones generales en el marco de esta pregunta

A riesgo de simplificar demasiado algunas preguntas y respuestas complejas el Informe de Síntesis presenta una apreciación general de los efectos de la Declaración sobre la eficacia de la ayuda, expresada en el cuadro 2 más adelante. Es necesario tomar en cuenta que este puede ser un análisis muy amplio, debido a que en la mayoría de los resultados esperados existen grandes diferencias en el desempeño de países socios individuales y de los donantes. Por esta razón, los estimados agregados o promedio de todo el grupo no tendrían sentido o serían engañosos.

En consecuencia, las múltiples calificaciones reflejan la categoría más importante en primer lugar, seguida por la menor o menores. Por ejemplo, en Resultado esperado V Procedimientos reformados y simplificados y mayor comportamiento colaborativo, la tabla muestra que:

- esto es principalmente responsabilidad de los donantes y de las agencias,
- el grado de dificultad para alcanzar los objetivos ha sido calificado como limitado,
- la mayoría de los donantes empezó en un bjo punto de inicio en 2000-2005,
- el grupo más grande de donantes ha llevado un ritmo lento de cambio, el siguiente grupo más grande un ritmo moderado y el grupo más pequeño un ritmo rápido, y
- finalmente, el grupo más grande todavía tiene una distancia importante que recorrer con el fin de alcanzar el fin esperado, mientras un grupo más pequeño tiene solo una corta distancia por recorrer.

El diagrama adjunto –(Figura 5 página 23)– muestra gráficamente el rango de desempeño frente a cada resultado esperado. La evaluación detallada en el resto de este capítulo son esenciales para la plena comprensión de los hallazgos.

Los estándares para definir el ritmo del progreso y la distancia restante se detallan en el Anexo Técnico. En resumen, sin embargo, lo relativo y lo absoluto se mezclan. Si un número de países o donantes han sido capaces de lograr sustancialmente la condición final en el resultado esperado, entonces esto se toma como una medida de lo posible, y el ritmo y la distancia restante para otros es evalúa en relación a ello. Si no existe tal estándar de cumplimiento básico, la evaluación aplica un estándar implícito: para 2010 la condición final se ha logrado al menos en la mitad, lo que merecería una calificación de ritmo “rápido” y de ‘poca’ distancia restante.⁵²

⁵² Las evaluaciones están basadas en los procesos de categorización de las respuestas de las evaluaciones nacionales realizadas por diferentes miembros del Equipo Central y trianguladas entre dichas categorizaciones, como se detalla en el Anexo Técnico.

Conclusiones generales: Los problemas que la campaña de la Declaración pretende resolver llevan 50 años generándose. Con tantos actores e intereses en juego, no es de extrañar que el ritmo de cambio logrado en los últimos 5 a 10 años haya sido *mayormente entre lento y moderado*, y que *queda una distancia considerable por recorrer* para llegar a la solución satisfactoria de muchos de ellos. Al mismo tiempo, algunos países socios y donantes han logrado alcanzar un *ritmo más rápido* de cambio, y les queda *menos por recorrer* para el logro de algunos cambios. En la actualidad, el compromiso y el impulso internos están significativamente arraigados en la mayoría de los países socios, y han resistido a las circunstancias cambiantes. Entre los donantes, la característica más sorprendente es la desigualdad entre los ritmos de cambio: existe un puñado de ejemplos de buenas prácticas, una buena cantidad de signatarios graduales y parciales, y algunos retrocesos potenciales. En general, tanto los ejemplos de liderazgo como los de estancamiento entre los países socios y los proveedores de ayuda ponen de relieve la necesidad y la posibilidad de aplicar lecciones y acelerar aún más mejoras. Una seria limitación consiste en que no existe una fuente fidedigna para desglosar de manera sistemática el desempeño individual de los donantes en la mayoría de estos resultados esperados; sin embargo, se citan los ejemplos verosímiles que están disponibles.⁵³

Esta evaluación de la Síntesis también tiene en cuenta los factores que a menudo se han pasado por alto o han quedado poco claros en las evaluaciones de desempeño, pero están integrados en la Tabla 2 y en las evaluaciones a lo largo de este capítulo:

- sobre quién recae la responsabilidad principal sobre el logro de cada resultado: ya sea sobre los países socios, los donantes y organismos, o en forma conjunta entre ellos,
- los diferentes resultados presentan desafíos en diferentes escalas, lo cual hace que sea importante una evaluación del “grado de dificultad” en base a criterios específicos,⁵⁴

53 Existen indicios frecuentes en muchos, si no en la mayoría de las evaluaciones de que algunos donantes están haciendo mucho más que la media en la aplicación y cumplimiento, pero solo referencias fragmentarias a quiénes son. La mayoría de los estudios de los donantes y las actualizaciones no realizaron las preguntas que figuran en el Marco de la Fase 2 de la evaluación, y cubren diferentes plazos. La información confiables en las evaluaciones y estudios se ha utiliza para hacer referencias específicas a los registros de donantes individuales siempre que sea posible.

54 Los criterios para llegar a esta evaluación fueron los siguientes:

- la amplitud y complejidad de los cambios necesarios;
- si los cambios necesarios iban a ser administrativos, reglamentarios, organizativos, legislativos o incluso constitucionales;
- si iban a requerir grandes inversiones o desviaciones de los recursos financieros, humanos y administrativos, teniendo en cuenta los medios del principal país o donante/organismo responsable;
- si iban a requerir el fortalecimiento de las capacidades a corto, mediano o largo plazo, teniendo en cuenta los medios, y
- “evidencias de lo posible” que reflejaran el rango de los logros entre los diferentes países o donantes.

- cada una de las reformas previstas puede haber tenido diferentes orígenes en distintos países y sistemas de donantes u organismos durante el período 2000-2005, como se destacó anteriormente en el capítulo sobre el Contexto.

3.3 Los enfoques que se utilizaron

Para responder a esta pregunta central, se pidió a los evaluadores que examinaran y explicaran los progresos realizados, o no, en el logro de cada uno de los 11 efectos previstos especificados en la Declaración. Se utilizó este marco para evaluar los cambios en la eficacia de la ayuda en la Matriz estándar para todas las evaluaciones nacionales. La mayoría de las evaluaciones utilizaron de manera selectiva las escalas de calificación comparables, y prefirieron captar las particularidades de cada caso. Por esta razón, este análisis presenta un panorama general, donde se destacan las conclusiones, los temas y las variaciones principales más comunes, se ilustran los puntos importantes con ejemplos representativos y se reflejan las conclusiones más particulares en el análisis detallado.

Con atención a la síntesis de la evidencia primaria obtenida de las evaluaciones nacionales, el presente informe hace referencias cruzadas con otras conclusiones provenientes de los estudios de los donantes y organismos y de otras fuentes complementarias. Las diferencias entre los términos de referencia imposibilitaron el cotejo sistemático entre las evaluaciones nacionales y los estudios de donantes. Sin embargo, existen puntos importantes en que las lecturas de los niveles nacionales, incluidos los aportes del nivel personal in situ de los donantes, se cruzan con las conclusiones obtenidas a nivel de las oficinas centrales de los donantes, y de otros análisis.

Con el fin de reflejar los nuevos énfasis y las nuevas prioridades políticas planteadas en el Programa de Acción de Accra, en diciembre de 2009 se agregó a la lista un “efecto previsto” específico sobre la responsabilidad recíproca, para su inclusión en la Matriz de Evaluación debido a su intensificación en los compromisos de París. A manera de aclaración adicional sobre los progresos logrados en relación con el Programa de Acción de Accra, los efectos previstos se agruparon bajo los títulos principales de: la apropiación del desarrollo por parte de los países, el establecimiento de alianzas más inclusivas y eficaces para el desarrollo, y la generación y rendición de cuentas acerca de los resultados de desarrollo.⁵⁵

55 Los énfasis de Accra se prolongaron aún más en la búsqueda de preguntas individuales, pero obtuvieron pocas respuestas directas, debido al escaso tiempo disponible para que Accra se volviera conocido e hiciera sentir su influencia, tal como lo confirma la falta de respuestas a las preguntas directas sobre sus efectos.

Cuadro 2. Resumen del progreso general agregado hacia los efectos previstos sobre la eficacia de la ayuda

Efecto previsto ⁵⁶	Iniciativa y/o responsabilidad principal	Grado de dificultad ⁵⁷	Puntos de partida en 2000-2005 ⁵⁸	Ritmo y alcance del cambio ⁵⁹	Distancia restante ⁶⁰	Validez de las evidencias ⁶¹
Apropiación del desarrollo por parte del país						
I. Estrategias nacionales para el desarrollo y capacidades para estrategias operativas más fuertes i. estratégica nacional	Países socios	i. Moderado	i. Mayormente medio	i. Moderado a rápido	i. Poca	Buena
		ii. Alto	ii. Mayormente bajo	ii. Mayormente lento / moderado a rápido en algunos	ii. Sustancial para algunos	
ii. operativa detallada						
II. Mayor alineación de ayuda con los países socios i. prioridades, sistemas y procedimientos	Donantes/Agencias	i. Moderado	Mayormente bajo	i. Mayormente lento	Sustancial en ambos	i. Adecuada
		ii. Limitado		ii. Mayormente lento		ii. Buena
ii. construcción de capacidades en los sistemas						
III. Medidas y estándares de desempeño definidos y rendición de cuentas en los sistemas nacionales	Países socios	Alto	Mayormente bajo / medio en algunos	Mayormente lento / moderado a rápido en algunos	Sustancial a moderada	Buena
Establecimiento de alianzas más inclusivas y eficaces para el desarrollo						
IV. Menos duplicación / de esfuerzos y actividades más racionalizadas y eficientes de los donantes	Donantes/Agencias	Limitado a moderado	Mayormente bajo	Mayormente lento / moderado a rápido en algunos	Sustancial a moderada	Buena
V. Procedimientos y políticas de donantes reformados y simplificadas, comportamiento más colaborativo	Donantes/Agencias	Limitado	Mayormente bajo	Mayormente lento / moderado a rápido en algunos	Sustancial a poca	Buena

56 Resumido.

57 Escala: Alto, Moderado, Limitado, Simple.

58 Escala: Uniformemente alto, mayormente medio, mayormente bajo, uniformemente bajo.

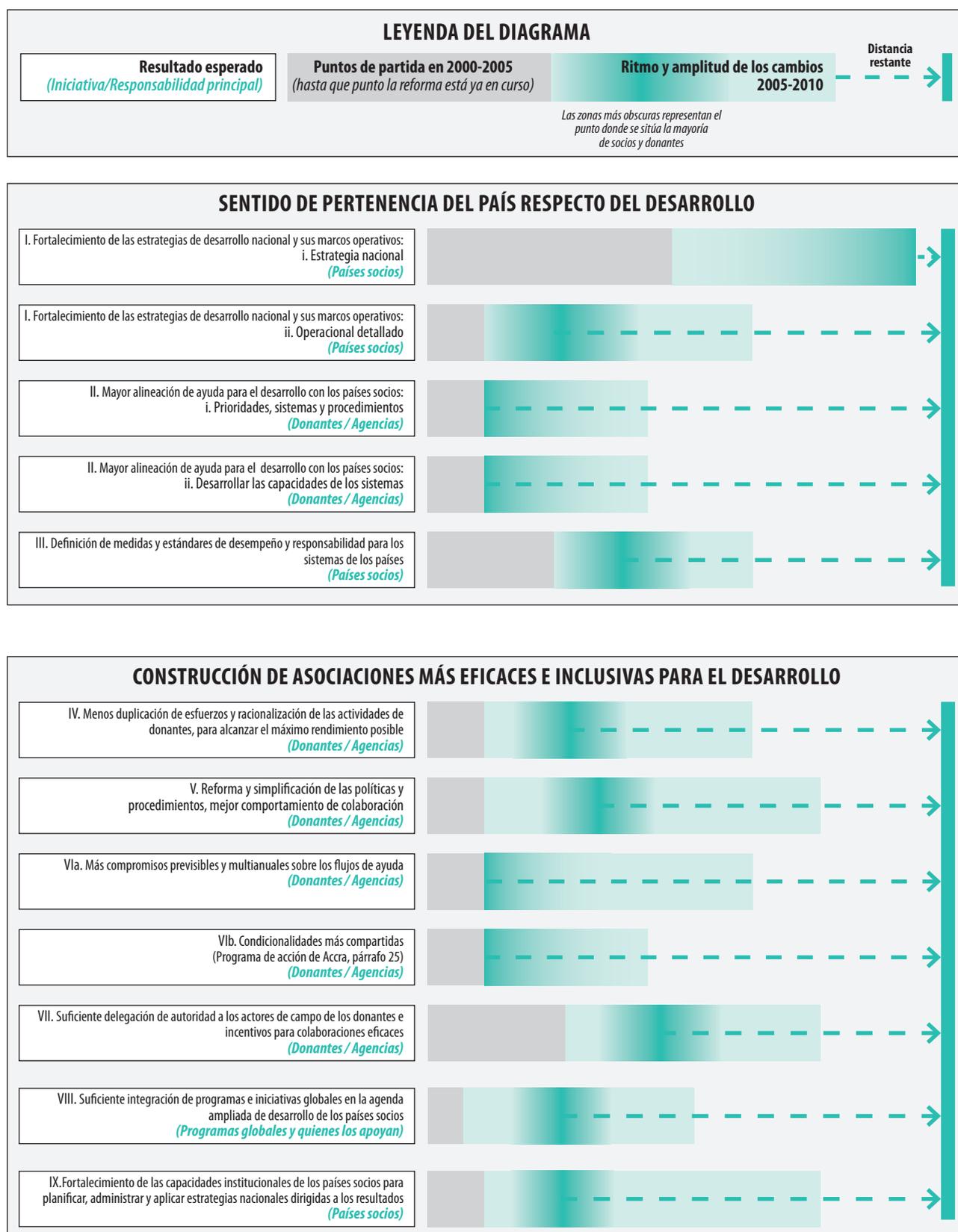
59 Escala: Rápido, moderado, lento, muy lento, ninguno o regresión.

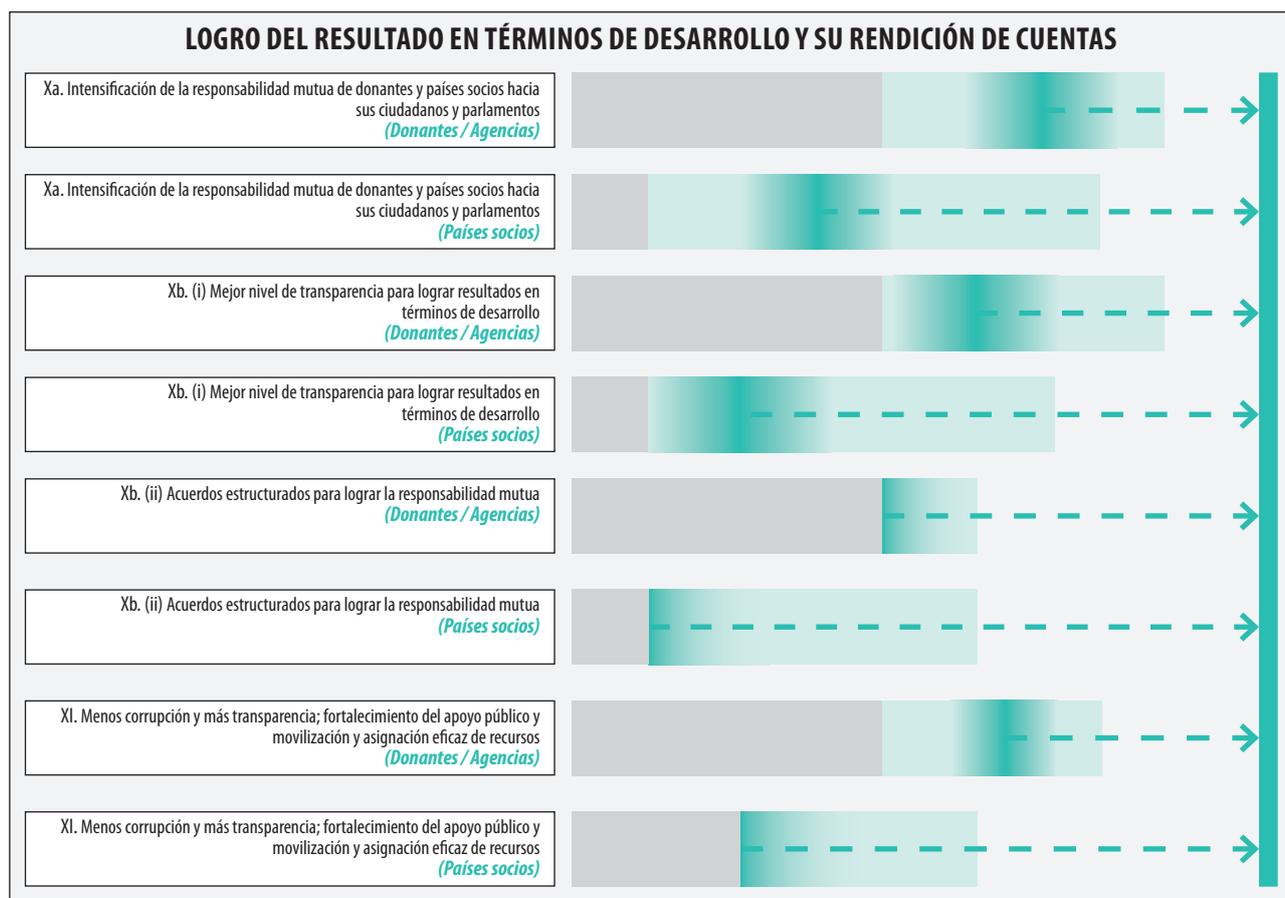
60 Escala: Sustancial, moderada, poca, ninguna.

61 Escala: Muy buena, buena, adecuada, escasa (tiene en cuenta las fuentes complementarias disponibles).

Efecto previsto ⁵⁶	Iniciativa y/o responsabilidad principal	Grado de dificultad ⁵⁷	Puntos de partida en 2000-2005 ⁵⁸	Ritmo y alcance del cambio ⁵⁹	Distancia restante ⁶⁰	Validez de las evidencias ⁶¹
Vla. Compromisos más predecibles y plurianuales sobre los flujos de la ayuda	Donantes/Agencias	i. Moderado a alto para los bilaterales, limitado para los multilaterales	i. Mayormente bajo	i. Mayormente lento	i. Sustancial a moderada	i. Buena
Vlb. Condicionalidades más compartidas (Compromiso de Accra, párrafo 25)		ii. Alto	ii. Mayormente bajo	ii. Mayormente lento	ii. Sustancial	ii. Escasa
VII. Suficiente delegación de autoridad e incentivos para el personal de campo para lograr una efectiva asociación de trabajo	Donantes/Agencias	Limitado a moderado	Mayormente bajo / medio en algunos	Mayormente lento / moderado a rápido en algunos	Sustancial a poca	Buena
VIII. Integración suficiente de los programas globales e iniciativas en las agendas de desarrollo de los países socios	Los programas globales y sus partidarios	Moderado	Uniformemente bajo	Mayormente bajo / moderado en algunos	Sustancial a moderada	Adecuada
IX. Mayores capacidades de los países socios para planificar, gestionar e implementar estrategias nacionales orientadas a los resultados	Países socios	Alto	Mayormente bajo	Mayormente bajo / moderado en algunos	Sustancial a poca	Adecuada
Prestación y responsabilidad sobre los resultados de desarrollo						
Xa. Mejor rendición de cuentas de los donantes y países socios a los respectivos ciudadanos y parlamentos	a. Donantes/Agencias	a. Simple	a. Mayormente medio	a. Mayormente lento / moderado a rápido en algunos	a. Moderada a poca	a. Buena
	b. Países socios	b. Limitado	b. Mayormente bajo	b. Mayormente bajo / moderado en algunos	b. Sustancial a poca	b. Adecuada
Xb. i. Transparencia fortalecida sobre los resultados ii. Mecanismos estructurados para la responsabilidad mutua	a. Donantes/Agencias	i. Simple	a. Mayormente medio en ambos	i. Mayormente lento a moderado	i. Poca a moderada	i. Buena ii. Adecuada
		ii. Alta		ii. Lento a nada	ii. Sustancial	
	b. Países socios	i. Moderada	b. Mayormente bajo en ambos	i. Mayormente lento a moderado	i. Poca a sustancial	
		ii. Moderada a Alta		ii. Lento a nada	ii. Sustancial	
XI. Menos corrupción y más transparencia; fortalecimiento del apoyo público y efectiva movilización y asignación de recursos	a. Donantes/Agencias	a. Limitado	a. Mayormente medio	a. Mayormente moderado	a. Moderado	Adecuada
	b. Países socios	b. Alto	b. Mayormente bajo, medio en algunos	b. Mayormente lento	b. Sustancial	Escasa

Figura 5: Progresos acumulados – nivel de rendimiento en función de efecto previsto





3.4 Apropiación nacional del desarrollo

I. Estrategias y marcos operativos nacionales más fuertes (iniciativa y responsabilidad principalmente nacional)

Conclusiones: Todos los países están avanzando en la dirección correcta, y en la actualidad casi todos tienen marcos estratégicos nacionales establecidos. Pero el progreso es mucho más lento y desigual en la tarea más difícil que consiste en establecer los marcos operativos necesarios para garantizar que la ayuda realmente apoye a las prioridades nacionales. Desde 2005 no se han registrado retrocesos importantes ni incumplimientos de compromiso, y en algunos casos en que se había perdido el impulso, este se ha recuperado en cierto grado.

Teniendo en cuenta las grandes diferencias entre sus condiciones, casi todas las 21 evaluaciones nacionales reflejan la presencia de una estrategia nacional de desarrollo bastante robusta. Algunas son muy fuertes, y captan objetivos de desarrollo y prioridades políticas de mediano y largo plazo. Todas ofrecen al menos un marco general plausible para las políticas

y prioridades nacionales de desarrollo y para las contribuciones de los donantes y organismos. La mayoría de estos países llevan más de una década elaborando distintos tipos de estrategias, reconocen los límites de la planificación y permiten la flexibilidad necesaria. Al menos dos tercios atribuyen a la campaña de la Declaración cierta influencia en el fortalecimiento de estos marcos estratégicos desde el año 2005.

Por otro lado, sólo en un tercio de las evaluaciones se observa un claro fortalecimiento de las estrategias sectoriales y subnacionales y de vínculos de asignación de recursos propios de los países, que pueda volver completamente operativa la estrategia nacional y proporcionar toda la orientación y la disciplina que se espera para las intervenciones de los donantes.⁶² En otros se percibe un cuadro estático, mixto o con “parches”, donde la Declaración ha contribuido a algunas mejoras, sobre todo a nivel sectorial.⁶³

62 Véase Samoa, página 54, para consultar un ejemplo útil de las medidas gubernamentales en el sector de la salud y algunos de los problemas operativos que se están abordando.

63 Al responder a estas preguntas, la mayoría de las evaluaciones nacionales tuvieron en cuenta los resultados de los indicadores de seguimiento de la Declaración hasta la fecha, pero al tener en cuenta otras evidencias llegan a conclusiones algo más profundas.

Este objetivo incluía el compromiso de desarrollar y aplicar estas estrategias mediante consultas. Los diferentes grupos de interesados definen de manera diferente el desempeño satisfactorio en el marco de este compromiso, y no existe ningún criterio sencillo. Sin embargo, en nueve de las evaluaciones se detectan diversos grados de fortalecimiento de las bases consultivas y participativas de las estrategias de desarrollo desde 2005, para lo cual han resultado útiles las prácticas de la Declaración y la participación de los donantes y organismos. El cuadro que surge en la otra mitad de las evaluaciones es poco claro, mixto o estático.

En el informe de Bangladesh se esbozan algunas conclusiones representativas, así como subtemas y complejidades importantes.

“Se aplicó un enfoque inclusivo de consulta para abarcar a todos los tipos de interesados de las diferentes regiones del país, tales como los representantes del pueblo, incluidos los miembros de los organismos gubernamentales locales, los funcionarios del Gobierno, los miembros de la sociedad civil, las ONG, los representantes del sector privado, los círculos académicos, los investigadores, los representantes de las mujeres, los niños y los grupos débiles y vulnerables, etc. Si bien se ha establecido firmemente un proceso inclusivo de consulta para elaborar las estrategias nacionales, prácticamente no se realizan consultas con los beneficiarios y demás partes interesadas para formular los distintos proyectos de desarrollo. A pesar de algunos avances, los proyectos que cuentan con ayuda extranjera siguen en su mayoría impulsados por los donantes, que son quienes más a menudo lideran el diseño y la preparación de dichos proyectos. Los proyectos de asistencia técnica en particular, muchos de ellos destinados a reformar los sistemas nacionales existentes, se llevan a cabo por iniciativa de los donantes, sin consultar con las partes interesadas. Como resultado, estos proyectos sufren de falta de apropiación y no suelen responder a las demandas.” (Bangladesh, página 21)

En los casos en que las estrategias nacionales de desarrollo se destinaron a un nivel de prioridades más amplio, a los donantes y organismos les ha resultado más fácil demostrar la compatibilidad de sus programas con las estrategias, aunque se identificó casos de grandes cambios para seguir al liderazgo del país socio.⁶⁴ Cuando los países tradujeron sus prioridades de manera bastante sistemática a programas priorizados, vinculados a marcos de gastos a medio plazo y presupuestos anuales, su liderazgo ha sido lo suficientemente fuerte como para asegurarse el apoyo y la adecuación de los donantes, al menos con el correr del tiempo. Cuando el liderazgo nacional a nivel operativo no ha sido tan fuerte, los donantes han contado con un amplio margen para interpretar las prioridades nacionales, a veces se puede encontrar liderazgo nacional y voluntad

64 Por ejemplo, Bolivia. Ghana y Samoa informan mayores flujos de ayuda detrás de las nuevas prioridades nacionales.

de respuesta por parte de los donantes en determinados sectores.⁶⁵

En cuanto al apoyo de la apropiación nacional, desde la perspectiva de las oficinas centrales, todos los estudios de donantes y organismos y otras fuentes de donantes pueden apuntar a que el trabajo continuo o intensificado sea guiado por las estrategias de los países para dar forma a sus programas. Sin embargo, este compromiso puede tener un significado amplio: desde una simple consulta para preparar la estrategia del donante para la asistencia al país, hasta la plena participación en las Estrategias de Asistencia Conjunta lideradas por el país.

El compromiso de los donantes para ayudar a los países a fortalecer sus capacidades de liderazgo estratégico puede incluir:

- apoyar directamente el fortalecimiento de estas funciones en el Gobierno,
- participar en foros y procesos que fomenten el liderazgo del país (incluidos los procesos de consulta nacional),
- realizar ajustes concretos en sus programas según sea necesario, y
- aplicar otros compromisos de la Declaración, destinados a aliviar las complejidades y cargas sobre los países en su ejercicio de liderazgo, y ayudar a fortalecer sus capacidades.

Las evaluaciones y los estudios han constatado un compromiso considerable de los donantes con el antedicho punto 2, y menor con los puntos 1 y 3. El récord de aplicación de otros compromisos de la Declaración (punto 4) se analizará más detenidamente en las secciones siguientes.

II. Incremento en la alineación con las prioridades, los sistemas y los procedimientos de los países socios; apoyo para el fortalecimiento de las capacidades (iniciativa y responsabilidad principalmente de los donantes)⁶⁶

Conclusiones: Si bien no existen evidencias de retrasos, el ritmo ha sido más bien lento y las distancias recorridas por los donantes en la armonización de su ayuda varían según el donante, el país y los diferentes aspectos de la alineación en cuestión. En cuanto al apoyo para fortalecer las capacidades de los países, estas evaluaciones señalan iniciativas que son importantes pero no están muy bien coordinadas o armonizadas, y que hasta la fecha no han logrado muchos resultados cuantificables.

Desde las perspectivas nacionales, 17 de las 21 evaluaciones encontraron evidencias de un aumento moderado en la

65 Mozambique en referencia a la salud, página 66. Entre otros ejemplos se cuentan el sector del agua en Uganda, la Educación y la Salud en Nepal (aunque no en otros sectores), el sector del medio ambiente en Sudáfrica, donde se cita que los resultados (según datos de la entrevista) se pueden atribuir directamente a la Declaración, página 37.

66 Los resultados sobre este efecto previsto interactúan sobre todo con los efectos previstos iii, x, 10b y xi.

alineación de la ayuda total de los donantes con las prioridades nacionales.⁶⁷ Al mismo tiempo, siete de las evaluaciones indican que las prioridades estratégicas nacionales aún no están lo suficientemente claras ni son lo suficientemente delimitantes como para evitar que los donantes “elijan a gusto” y favorezcan a sus “preferidos” o a los grupos de fuerza de la administración nacional. Los diferentes horizontes temporales y ciclos de programación para las estrategias de los países y de los donantes representan un problema significativo para la alineación.

Las siguientes conclusiones provenientes de dos informes representan una serie de conclusiones de las evaluaciones sobre los avances y obstáculos en lo que respecta a la alineación total de la ayuda⁶⁸:

“De la revisión se concluye que hubo una mejora significativa en la alineación de los proyectos con las estrategias de desarrollo de Ghana. No obstante, todavía existen actividades no sujetas a presupuestos ni planificaciones, lo cual indica una falta de alineación con las prioridades y los sistemas del Gobierno. Si bien los Departamentos y Organismos Ministeriales carecen de la capacidad para planificar, los Socios de Desarrollo también se ven limitados por sus propias disposiciones y procedimientos institucionales. Es así que, si bien se observa un nuevo panorama de ayuda, los desafíos para la eficacia de la ayuda siguen existiendo. Los desafíos relativos a los sistemas nacionales y su falta de uso, o uso parcial por parte de los donantes a causa de la desconfianza, han debilitado los sistemas nacionales.” (Ghana, página 61)⁶⁹

“La alineación se está dando en términos de la mejora y el mayor uso de los sistemas, lo cual sin duda es positivo para el Gobierno, pero sigue siendo parcial, y sin una clara visión estratégica por parte del Gobierno, la alineación con las prioridades del Gobierno sigue siendo un ejercicio que consiste en seleccionar las partes de los planes del Gobierno que se adapten a los programas nacionales de cada organismo.” (Mozambique, página 32)

En todas las evaluaciones, se identifica que los enfoques basados en programas, los marcos de asistencia conjunta y los fondos fiduciarios de varios donantes ayudan a fortalecer la alineación. En unas pocas evaluaciones se detecta una mayor alineación con el presupuesto o con las cuotas de ayuda “sujetas al presupuesto”, impulsada por los propios requisitos más estrictos de presentación de informes de los países socios. Varias evaluaciones también reportan una preocupación

por los elevados volúmenes de la ayuda y por la cantidad de actividades que se financian a través de organizaciones no gubernamentales y que están fuera de presupuesto y/o no se declaran.⁷⁰ Otras, como Colombia y Vietnam, señalan que resulta engañoso medir la alineación en relación con la presentación de informes sobre el presupuesto nacional, ya que no captura la gama de canales de prestación que pueden reflejar los acuerdos de cooperación, tales como los mecanismos descentralizados, y que los ministerios pueden enfrentar obstáculos importantes para gestionar la ayuda a través del presupuesto.⁷¹

En las evaluaciones de Senegal y Vietnam se observa el predominio persistente de las unidades de ejecución de proyectos, pero esto no se percibe en ninguno de los dos casos como una simple consecuencia de la falta de cumplimiento por parte de los donantes. En términos más generales, la Evaluación no refleja que la dependencia de estas unidades sea un tema simple, pero tampoco candente. No es fácil distinguir las unidades “paralelas” que puedan tener efectos negativos en los sistemas nacionales, y hay muchos motivos para que tanto los países como los donantes quieran seguir utilizando estructuras paralelas.⁷² Como se identificó en la Fase 1 de esta Evaluación, el estudio del Banco Africano de Desarrollo documenta una conclusión que también resulta relevante para un amplio número de unidades de implementación de proyectos de donantes y países socios y para usar la reducción de dichas unidades como un indicador de progreso en la Encuesta de Seguimiento:

‘El mecanismo del Banco de reducir las unidades de implementación de proyectos como un asunto de cumplimiento ha llevado a soluciones aparentes que no abordan realmente las limitaciones de capacidades de fondo. Como lo muestran ... los ejemplos, el problema puede solo ser abordado hasta cierto punto mediante la construcción de capacidades.’ (Banco Africano de Desarrollo, párrafo 64)

En el lado negativo del balance, en la gran mayoría de las evaluaciones se notó un aumento muy limitado, o ninguno, del uso de los sistemas y procedimientos nacionales por parte de la mayoría de los donantes, especialmente de los sistemas

67 Estas evidencias del cumplimiento de las políticas son más sólidas que en los resultados de la Fase 1 en 2007.

68 El material en los siguientes párrafos deduce algunos de los obstáculos de la evidencia. Ésta generalmente se encuentra mezclada con las conclusiones de varios estudios de donantes relativos al enfoque en el cumplimiento y una cultura de evadir riesgos, así como la excesiva centralización de los sistemas y decisiones de varios donantes, lo cual va en contra de la alineación.

69 Véase también Zambia, página 35.

70 Por ejemplo Sudáfrica y Malawi; véase también Benín, página 65 y Nepal, página 42.

71 Véase en particular Vietnam, página 22.

72 Esto ilustra un compromiso específico de Declaración que quizá sea demasiado simplista y dogmático, sobre todo cuando cuenta con el respaldo de un objetivo cuantitativo en los Indicadores de Seguimiento. Para obtener una crítica clara, véanse las conclusiones del informe de Vietnam.

financieros y de adquisición.⁷³ La mitad de las evaluaciones indica que el uso limitado de los sistemas nacionales se explica principalmente por la persistente falta de confianza de los donantes en dichos sistemas, y/o por las inquietudes sobre los niveles prevalecientes de corrupción, así como la preocupación de que los sistemas nacionales puedan ser aún más lentos y engorrosos que los de los donantes. En varios casos se informó que la renuencia general de los donantes seguía sin cambios a pesar de los considerables esfuerzos por parte de los Gobiernos y/o de las evaluaciones objetivas y positivas del progreso. Otros ejemplos de renuencia o retirada de los donantes están vinculados con disputas específicas, por ejemplo sobre un cambio de Gobierno en la aplicación de los requisitos de adquisición.⁷⁴

En cuanto a la ayuda de los donantes para el desarrollo de las capacidades para fortalecer los sistemas nacionales, la mitad de las evaluaciones incluyeron conclusiones sustanciales, más allá del ámbito específico de la ayuda con la gestión de las finanzas públicas y las adquisiciones, lo cual se aborda en la siguiente sección. Estas evaluaciones señalan esfuerzos significativos, pero no necesariamente bien coordinados o armonizados, y con pocos resultados cuantificables hasta la fecha. Las tres principales explicaciones obtenidas son las siguientes:

- la falta de estrategias o prioridades nacionales claras para el fortalecimiento de las capacidades,
- la preferencia de los donantes de fortalecer las capacidades en sus propias áreas prioritarias, y
- el movimiento frecuente de personas en los puestos clave del servicio público, que frustran las iniciativas de desarrollo de capacidades.

En algunos casos, las evaluaciones indican que los fuertes mecanismos de apoyo de varios donantes han dado lugar a una ayuda aparentemente más coordinada y efectiva para el desarrollo de las capacidades. Algunos ejemplos incluyen a Malawi, donde una iniciativa conjunta de la OCDE-DAC está

73 Entre los ejemplos se cuentan: Malawi, que informa la continua falta de uso por parte de los donantes a pesar de las medidas gubernamentales destinadas a producir mejoras. Zambia (sector agrícola), que informa que los donantes no utilizaron los sistemas nacionales de financiamiento y adquisición a pesar de las iniciativas del Gobierno para mejorarlos; Bangladesh, donde el uso de los sistemas gubernamentales por parte de los socios de desarrollo sigue siendo limitado a pesar de las reformas sustanciales en los sistemas de adquisición y gestión de las finanzas públicas que se han basado en el apoyo de los socios de desarrollo; y la evaluación de Nepal, donde “no ha habido ningún progreso en el uso de los sistemas nacionales desde 2005”. Si bien el nivel de uso de los sistemas nacionales parece haber aumentado en términos reales, esto se debe a los mayores niveles de AOD de parte de los Socios de Desarrollo más comprometidos. En proporción, “todos los indicadores clave permanecen sin cambios y algunos pueden haberse deteriorado”, página 43.

74 Por ejemplo en Bangladesh, donde un desacuerdo entre los Socios de Desarrollo y el Gobierno sobre la atenuación gubernamental de algunas disposiciones de la Ley de Adquisición Pública de 2006 por una enmienda reciente de dicha Ley, provocó un nuevo descenso del uso del sistema nacional de adquisición: los Socios de Desarrollo impusieron restricciones a las adquisiciones locales de los proyectos que financian (Bangladesh, página 22). Véase también Zambia en el sector de la salud, con otra nota al pie, y Mozambique, donde la percepción de inquietudes sobre la gobernabilidad provocó la suspensión del apoyo presupuestario de los donantes.

desarrollando metodologías y herramientas comunes para la evaluación comparativa y la evaluación de los sistemas públicos de adquisiciones y gestión financiera. Por su parte, en Benín los socios, incluida la Comisión Europea, Dinamarca, los Países Bajos y Bélgica están trabajando conjuntamente para poner en práctica un plan de acción para mejorar los sistemas públicos de gestión financiera.

III. Medidas y normas definidas de desempeño y responsabilidad de los sistemas nacionales de los países socios relativas a la gestión de las finanzas públicas, la adquisición, las normas fiduciarias y las evaluaciones medioambientales, alineadas con las buenas prácticas ampliamente aceptadas y su aplicación rápida y generalizada (iniciativa y responsabilidad principalmente nacional)

Conclusiones: Al menos dos tercios de las evaluaciones que informan sobre este resultado indican que los países están avanzando en la dirección correcta, pero lentamente en su mayor parte. Las dificultades para lograr estos objetivos parecen mayores de lo previsto, y los objetivos de progreso fijados para 2010 dejan mucho a la interpretación de cuánto progreso hace falta para que los donantes realmente confíen y utilicen los sistemas nacionales. Dos de los países afirman que esto ya se logró. De las evaluaciones nacionales restantes, un tercio indica considerables iniciativas y progresos, otro tercio indica un progreso gradual y desigual, y un tercero indica poco progreso. No obstante, en todos estos países actualmente parece haber un importante compromiso e impulso interno. Esto parece sugerir que se están esforzando para la siguiente etapa en una travesía más larga, aprendiendo de sus éxitos y contratiempos y buscando las mejores maneras de trabajar para seguir mejorando paso a paso, mientras los donantes utilizan los sistemas tanto como sea posible para ayudar a mejorarlos.

Casi todas las evaluaciones indican esfuerzos sostenidos, algunos de mayor duración e intensidad que otros, para lograr estos resultados. Se han logrado diferentes niveles de progreso.

En todos los países salvo en Colombia y Sudáfrica, donde esto ya se logró, se está trabajando desde antes de 2005 para llegar a las “medidas y normas definidas de desempeño y responsabilidad de los sistemas nacionales de los países socios en cuanto a la gestión de las finanzas públicas, la adquisición y las normas fiduciarias”. Esto parece haberse intensificado y consolidado desde la Declaración, en varios casos debido a las exigencias inherentes a las modalidades tales como el apoyo presupuestario.

En ninguna de las evaluaciones se detecta un retroceso importante, pero como se refleja en la siguiente cita, en todas se nota que el logro de estos objetivos es complejo y difícil, y que el progreso se va logrando en etapas conectadas.

“Llegar a cumplir con las normas reconocidas de desempeño y responsabilidad en la gestión del sector público ha sido un reto para Camboya, que sigue padeciendo una debilidad histórica de sus recursos humanos y sus capacidades institucionales, especialmente en los ministerios sectoriales. Las reformas del sector público (en la gestión de las finanzas públicas, la reforma de la administración pública, la descentralización y el desarrollo democrático subnacional, y también en el sector legal y judicial) han demostrado ser difíciles y, dada la complejidad y la posible “sobrecarga de reformas”, sólo es de esperar que rindan dividendos importantes en el mediano y largo plazo”. (Camboya, página 34)

Existen otros obstáculos poderosos, que son al menos tan importantes como las dificultades técnicas y de gestión para mejorar estos sistemas. En Benín se identifica a la corrupción como la principal influencia de “freno” para el progreso de la gestión de las finanzas públicas, y en varias otras se la indica como factor explicativo clave. Otros obstáculos que se identificaron son la limitación de las capacidades humanas y técnicas, la frecuencia de la rotación del personal y las consecuencias de una serie de crisis externas (alimentarias, energéticas, económicas) que acaparan la atención de los actores clave.

La evaluación de Uganda menciona con seguridad un “progreso enorme” e “importantes mejoras” en los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas,⁷⁵ mientras que otras cinco indican iniciativas y progresos considerables en un amplio frente,⁷⁶ otras cinco indican un progreso gradual y desigual,⁷⁷ y otras cuatro indican poco progreso.⁷⁸ En cuanto a la “aplicación rápida y generalizada” de estas normas, cinco evaluaciones⁷⁹ identifican el siguiente nivel de dificultad en el traslado de las reformas del Gobierno central a una aplicación más amplia en otros ministerios y niveles gubernamentales, y los estudios en Mozambique y Vietnam señalan claros planes o progresos en curso.

En cuatro evaluaciones⁸⁰ se indica que los países se han hecho una idea cabal de lo complejo y prolongado de estas tareas de reforma, y confirmaron varios años de compromiso para seguir esforzándose. En otros cuatro países,⁸¹ las evaluaciones identifican en los últimos dos años cierto compromiso de

75 Uganda, página 31, Malawi y Zambia también ponen énfasis en el apoyo a la función de auditoría como una forma de aumentar la confianza en los sistemas (aunque ninguno informa sobre los resultados).

76 Islas Cook, Malí, Mozambique, Samoa y Vietnam. Cabe señalar que la evaluación de Mozambique detecta evidencias convincentes, de parte del Gobierno y de los donantes, que impugnan la relevancia de los resultados de la Encuesta de Seguimiento y de la Evaluación Nacional de las Políticas e Instituciones.

77 Afganistán, Bangladesh, Camboya, Malawi y Zambia (aunque Malawi señala inquietudes de los donantes sobre la adquisición).

78 Benin, Camerún, Nepal y Senegal.

79 Afganistán, Bangladesh, Malawi, Mozambique y Vietnam.

80 Camboya, Islas Cook, Mozambique y Vietnam.

81 Afganistán, Bangladesh, Benín y Zambia.

“segunda generación” o reforzado, con adopción de enfoques e instrumentos actualizados para seguir promoviendo las reformas.

Pocas evaluaciones incluyen una cobertura de las normas previstas para las evaluaciones medioambientales. Una excepción notable son las evaluaciones de la primera y segunda fase en Bangladesh, donde las cuestiones ambientales figuraban en los tratamientos sectoriales.⁸² No queda claro por qué los demás países se dedicaron tan poco a las normas de evaluación medioambiental, aunque algunas preguntas indican que se las interpretó como un tipo de norma diferente a las demás enumeradas en la Declaración.

3.5 Establecer Alianzas más inclusivas y Eficaces para el Desarrollo

IV. Menor duplicación de esfuerzos y actividades de los donantes más racionalizadas y rentables (iniciativa y responsabilidad principalmente de los donantes u organismos)

Conclusiones: A nivel nacional, la dirección general parece correcta, pero el ritmo y la distancia recorrida llevan mucho retraso respecto de las expectativas implícitas para la armonización en esta etapa. Por lo menos en la mitad de las evaluaciones se indica que la fragmentación de la ayuda sigue siendo alta. Se están realizando muchos experimentos, especialmente a nivel sectorial o temático, y los acuerdos de financiamiento conjunto pueden crear un entorno más propicio para reducir la duplicación, aunque a veces sea a costa de agregar procesos nuevos y complejos. La “desvinculación” formal entre la ayuda y sus propios proveedores está bastante avanzada entre los donantes que se adhieren a la Declaración, pero en estos programas aún se advierten inquietudes específicas sobre vinculaciones *de facto*, así como la preocupación general de que los proveedores no signatarios de la Declaración sigan condicionando su ayuda.

Ninguna de las evaluaciones indica que desde 2005 y a nivel nacional se haya avanzado mucho en el logro de este resultado sobre la armonización, si bien todos los países registran cambios en las estructuras de coordinación (grupos temáticos, etc.) En más de la mitad de las evaluaciones se percibe un progreso significativo en la reducción de la duplicación y el crecimiento de la racionalización a nivel sectorial o temático, aunque con áreas donde la fragmentación sigue siendo elevada y existen pocos acuerdos formales de “división del trabajo”. Las siguientes citas representan a una amplia gama de conclusiones:

“El Gobierno considera que en la actualidad los donantes no reconocen plenamente sus ventajas comparativas ni

82 También abordado en Colombia y Sudáfrica.

trabajan en forma conjunta para aprovechar plenamente los beneficios potenciales de coordinar sus actividades". (Malawi, página 34)

"La DP ha mejorado la armonización de los donantes, tal como lo demuestran el Marco Común de Asistencia y la División del Trabajo en el sector de la salud. Sin embargo, la mayoría de los socios de desarrollo se encuentran atrapados entre el requisito del trabajo conjunto a nivel nacional y el de responder a las prioridades y preocupaciones diferentes de sus oficinas centrales. Inevitablemente, algunos socios de desarrollo siguen sufriendo presiones para retener la obligación directa de rendir cuentas sobre su ayuda. La continua fragmentación de las modalidades de ayuda en el sector de la salud supone una carga administrativa enorme para las capacidades del sector, y refleja la falta de confianza de los socios de desarrollo en los sistemas nacionales". (Zambia, página xii)

Acerca de reducir la duplicación y racionalizar las actividades de los donantes, la situación aún no es simple pero tampoco es completamente sombría. La evaluación de Uganda⁸³ indica que el proceso de racionalización ya estaba firmemente afianzado antes de 2005 bajo el liderazgo del Gobierno, y otros cinco informes⁸⁴ también indican un liderazgo gubernamental en estas iniciativas, mientras que no se detecta ningún progreso en Colombia y en Vietnam. La evaluación de Bolivia indica al menos una amplia división del trabajo, que existe "ante la ausencia de otras posibilidades", entre los distintos organismos bilaterales activos y multilaterales.⁸⁵ Algunas evaluaciones⁸⁶ y estudios de donantes europeos plantean experiencias y expectativas significativas en torno a los resultados del Código de Conducta de la Unión Europea sobre la División del Trabajo y la Complementariedad en 2007 y su seguimiento de iniciativa rápida en 2008. No obstante, los informes de seguimiento de la UE sugieren que siguen siendo los donantes quienes impulsan la mayoría de las iniciativas de división

83 Sin embargo, véase la advertencia: "Los compromisos de armonización de los donantes han sido más difíciles de lograr, ya que la división del trabajo entre las organizaciones internacionales ha resultado más compleja de lo previsto. El énfasis práctico en las estrategias de ayuda conjunta ha sido limitado, incluso en los casos en que el gobierno desarrolla las estrategias y trabaja para mejorarlas. La falta de consenso entre los socios de desarrollo sobre la modalidad ideal de financiación sigue siendo uno de los mayores obstáculos para la aplicación exitosa de la DP en Uganda", página 61.

84 Bangladesh, en la página 26, se refiere al compromiso mutuo dentro de la Estrategia Conjunta de Cooperación para lograr la complementariedad de los donantes en el marco de una iniciativa liderada por el Gobierno. Hasta el momento, el Gobierno, debido a sus capacidades limitadas y a la falta de una política o estrategia clara, no ha demostrado una función eficaz de liderazgo que logre aumentar el uso de la complementariedad de los donantes. Como resultado, esto ha quedado liberado a la voluntad de los propios donantes.

85 Bolivia, página 57.

86 Bolivia, Camerún, Mozambique y Senegal. Mali señala que "el grupo de donantes involucrados en la división de trabajo son miembros de la Unión Europea, quienes están sentando el ejemplo al respetar el Código de Conducta de la UE de 15 de Mayo de 2007", página 20.

del trabajo, lo cual puede ayudar a explicar por qué estas parecen ser más efectivas en las áreas sectoriales que al nivel estratégico general.⁸⁷ El Marco de Ayuda para el Desarrollo de las agencias de Naciones Unidas también se cita como una influencia real y potencial para la armonización⁸⁸. Una buena cantidad de foros de varios donantes, acuerdos de fondos fiduciarios, enfoques sectoriales y otros enfoques basados en programas han ayudado a mejorar la racionalización donde se han implementado. Por otra parte, cinco evaluaciones indican⁸⁹ que no están reduciendo necesariamente la carga de trabajo o los "costos de transacción", en particular para los donantes involucrados.

De acuerdo a la referencia cruzada de los resultados por país, las conclusiones clave reportadas en los estudios y actualizaciones de donantes u organismos ofrecen un cuadro mixto sobre la reducción de la duplicación y una mayor racionalización de las actividades de los donantes. Cinco estudios y actualizaciones (en Austria, Australia, el Banco Africano de Desarrollo, los Estados Unidos y Nueva Zelanda) sugieren un progreso muy limitado, una fragmentación continua de los programas y una proliferación de modalidades de programas, en tanto que el estudio de Irlanda todavía indica cierto grado de fragmentación. En otros dos casos (el Reino Unido y los Países Bajos), se atribuyen mejoras al mayor uso de las modalidades de programas, mientras que la actualización de Australia indica que el uso de cooperación delegada entre donantes está creciendo

87 El seguimiento de iniciativa rápida de la UE sobre la División del Trabajo (DoL por sus siglas en inglés) abarca 28 países, de los cuales los más relevantes son los siguientes: "(9) La DoL parece ser un proceso promovido por los donantes. La mayoría de los gobiernos socios aprueban el progreso provocado por los donantes, pero raramente asumen una función activa en la dirección del proceso. Desde el último seguimiento, se ha progresado poco en el fortalecimiento de la apropiación de la DoL por parte de los socios. En los países donde el Código de Conducta de la UE [sobre la Complementariedad y la DoL] fue el punto de partida y vehículo principal del proceso de DoL, los donantes no pertenecientes a la UE muestran cierto interés limitado en la DoL. Esto puede tener dos razones: el Código de Conducta no ofrece una orientación clara sobre la forma de integrar activamente a otros donantes en el proceso impulsado por la UE, y algunos donantes bilaterales y multilaterales con amplias carteras de ayuda dudan en participar en los procesos de DoL. Contrariamente al acuerdo internacional sobre la división del trabajo en la Declaración de París, el Programa de Acción de Accra y los Principios de Buenas Prácticas sobre la DoL liderada a nivel nacional, algunos organismos multilaterales declaran a nivel nacional que sus estatutos les impiden participar en los procesos de DoL". Buercky, U y Knill, P (2009) *2nd Monitoring Report of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour*, un producto del seminario técnico de la UE sobre la eficacia de la ayuda, 30 de noviembre de 2009. La evaluación de Bolivia también señala que si bien existe un foro de DoL, el Gobierno muestra poco compromiso o apropiación en el proceso, lo cual ha limitado el progreso.

88 Camerún y Malawi, pero véase la crítica en el informe de Benín según la cual, a pesar del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), la planificación de los distintos organismos sigue siendo aislada, página 43.

89 Por ejemplo, el informe de Zambia proporciona sólidas evidencias de las dificultades que enfrentó una iniciativa liderada por el Gobierno a través de la Estrategia de Asistencia Conjunta (JAS, por sus siglas en inglés) destinada a que Zambia dirigiera la DoL y la racionalización a nivel sectorial. La evaluación del Banco Africano de Desarrollo cita los hallazgos de la evaluación conjunta de JAS en Zambia. El informe también resalta que aunque el Banco había participado en JAS en ocho países, 'el proceso de estrategias conjuntas ha perdido impulso recientemente' y el Banco se ha re-enfocado en la preparación de sus propias estrategias.

en su programa como una herramienta para incrementar su financiamiento. Existen pocas referencias sobre este punto en las evaluaciones o estudios.

Las pocas explicaciones sustanciales que se ofrecen en todos los informes por el escaso progreso destacan la insistencia de las oficinas centrales de los donantes en utilizar sus canales distintivos por razones de visibilidad, y/o debido a la sensibilidad política y al compromiso interministerial a nivel local, sobre todo en cuanto a la asistencia relacionada con la seguridad. La evaluación de Vietnam indica concretamente que el Gobierno está dispuesto a asumir los costos de duplicación de donantes como parte del precio de las relaciones políticas valiosas. Esta tendencia puede estar más generalizada, dado que otras evaluaciones han mencionado la renuencia de los países socios para imponer medidas de armonización o una división del trabajo entre los donantes.

A modo de aporte conceptual y metodológico para la Evaluación en febrero de 2010, uno de los equipos del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda ofreció un análisis con sugerencias para encarar el tema de la "División del Trabajo entre los Donantes: Un enfoque de la armonización".⁹⁰ Se espera que el trabajo subsiguiente en esta área se incorpore al Foro de Alto Nivel en Corea. En la Evaluación actual, pocas evaluaciones o informes de donantes y organismos lograron profundizar en estas cuestiones, pero el progreso limitado que se observa en los resultados de la Evaluación sobre la alineación y la armonización liderada por los países sugiere que se necesitan mayores esfuerzos de armonización activa.

Desvinculación: La mitad de las evaluaciones nacionales proporcionan conclusiones sobre la desvinculación de la ayuda. La evaluación de Benín informa que básicamente toda la ayuda está desvinculada; Malí y Bolivia aseveran que se están logrando más progresos, mientras Bolivia toma nota de la alta variabilidad que sigue habiendo entre los donantes. Una cuarta parte de las evaluaciones plantea interrogantes en torno a las estadísticas que indican que la ayuda vinculada ha sido eliminada o se ha reducido aún más, citando las siguientes conclusiones:

- Gran parte de asistencia técnica y la ayuda alimentaria permanece vinculada.
- No está claro si la vinculación de la ayuda a nivel subnacional se refleja adecuadamente.
- Cabe preguntarse si las estadísticas relevantes de desvinculación (y alineación) de la Declaración de París logran abarcar los distintos canales y tipos de ayuda que resultan tan grandes e importantes para la asistencia relacionada con la seguridad en las situaciones de fragilidad.

⁹⁰ Este estudio, realizado por el Equipo de Trabajo sobre la División del trabajo y la complementariedad, se publicó en la Extranet de la Evaluación para que se hagan observaciones y para uso eventual por parte de los participantes, y en la página de la Evaluación de la Declaración de París del sitio Web del CAD. Véase también el 2009 OECD Report on Division of Labour: Addressing Fragmentation and Concentration of Aid Across Countries, OCDE-CAD.

- Las estadísticas sobre la desvinculación sólo se refieren a los donantes del CAD, de modo que quedan excluidas grandes cuotas de ayuda proveniente de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y de los fondos de origen chino y árabe.

Sólo uno de los estudios y actualizaciones de donantes u organismos presentó conclusiones significativas sobre la desvinculación de la ayuda, citando los resultados de la Encuesta de Seguimiento. Al parecer, los donantes y organismos cuentan con los cambios parciales que finalmente se negociaron en 2001, y con los sistemas de seguimiento en esta área, para informar sobre los progresos y mantener el impulso. En el siguiente cuadro se resumen los aspectos principales de las conclusiones de un estudio temático completado en 2009. Los resultados, respaldados por un conjunto de casos de países y donantes, son coherentes con las conclusiones obtenidas de las evaluaciones.

Casilla 2. La desvinculación de la ayuda: ¿Está funcionando?

"Es muy positivo el panorama general del progreso logrado por los donantes del CAD en la desvinculación formal de su ayuda... Los cambios de los últimos 10 años indican que la Recomendación de 2001 sobre la desvinculación de la ayuda, junto con otros acuerdos internacionales como la Declaración de París, ha tenido un impacto general positivo para seguir desvinculando la ayuda. Pero existen calificaciones importantes".

Exclusiones: La cooperación técnica independiente y la ayuda alimentaria (esta última sólo sigue explícitamente vinculada por los EE.UU.) se excluyeron de la Recomendación, y ambas siguen siendo "zonas grises" importantes. También quedaron fuera de la Recomendación: La ayuda humanitaria y para emergencias, tanto en especie como por medio del personal, la canalización de la ayuda a través de las ONG, el apoyo a la gobernabilidad, la educación post-secundaria, la investigación y la asistencia entre empresas.

Prácticas de hecho: Varios informantes plantean interrogantes sobre la autenticidad de la desvinculación formal de la ayuda que se declara. Los cambios en las políticas y regulaciones pueden permitir el abastecimiento de bienes y servicios fuera del país donante, pero en la práctica, ¿sigue habiendo tantos obstáculos como para que la ayuda se mantenga vinculada de hecho? Dos tipos de evidencia estadística indican una supuesta brecha entre la desvinculación formal declarada de la ayuda bilateral y la práctica real, lo cual implica un elemento considerable de vinculación de hecho, ya sea intencional o no.

"La evidencia obtenida del estudio nacional sugiere que actualmente, para la mayoría de los miembros del CAD, los obstáculos para la desvinculación no afectan el proce-

so formal de la desvinculación, sino la reducción o incluso la eliminación de las prácticas de vinculación, ya sean intencionales o no”.

Fuente: Extracto del resumen del estudio especial 2008-2009 para la OCDE y la Evaluación de la Declaración de París, páginas vi a viii.

V. Políticas y procedimientos reformados y simplificados, mayor comportamiento colaborativo (iniciativa y responsabilidad principalmente de donantes u organismos)

Conclusiones: A nivel nacional, se detectan avances significativos y a veces sustanciales en 11 de las 17 evaluaciones nacionales, en su mayoría aún lentos pero con excepciones alentadoras. Si bien existen impulsores muy variados, están centrados principalmente en torno a los diversos tipos de marcos de asistencia conjunta, los diferentes niveles de enfoques basados en programas, y otros tipos de financiamiento conjunta de varios donantes. Las evidencias parecen indicar que estos avances se pueden reforzar a sí mismos y fomentar una mayor colaboración.

El marco de la Declaración ha sido propicio para el fortalecimiento de estos procesos, pero por el momento no existen evidencias de una reducción de los “costos de transacción”, y se identifican ciertas evidencias de la persistencia de las cargas dobles. También se ha sugerido en varias evaluaciones que, según cómo se apliquen, los mecanismos de varios donantes a veces pueden provocar más retrasos, demandas y rigidez.

Si bien esta es otra área donde la iniciativa de los donantes y organismos es central, y aunque las evaluaciones nacionales no puedan capturar en detalle los cambios dentro de las administraciones de los donantes, las evaluaciones nacionales aportan exámenes informados de parte del personal de campo, y de las partes interesadas de los países que administran directamente las políticas y los procedimientos de los donantes o se ven afectados por ellas. El informe proporciona ejemplos de medidas de colaboración, tendencias de comportamiento colaborativo entre los donantes y variaciones en su desempeño. El examen en la evaluación de Benín es en general uno de los más positivos, pero plantea temas en común:

“Desde que se firmó la Declaración de París en marzo del 2005, se han registrado muchas reformas y una simplificación de las políticas y de los procedimientos entre los donantes en Benín. Estas reformas se perciben sobre todo entre los donantes que son miembros de la OCDE y signatarios de la DP, y están relacionadas con el creciente compromiso de dichos donantes con el uso de modalidades de ayuda como el apoyo presupuestario y los enfoques de programa, aunque aún existe cierta resistencia de parte de algunos donantes. ...Además, los donantes han mejorado sus procedimientos para reducir el número de misiones sobre el terreno y estudios de diagnóstico, y evitar así una duplicación. ...A pesar

de este progreso, existe cierta resistencia en el terreno (uso de los dispositivos, misiones conjuntas y trabajos analíticos conjuntos) en cuanto a la aplicación de la Declaración de París de parte de algunos donantes, como China y los fondos árabes.” (Benín, página 47)

“[A pesar de varias iniciativas]... este principio sigue empañado por los hechos siguientes: las reformas y la simplificación de las políticas y de los procedimientos de los donantes dependen del liderazgo del Gobierno; los donantes se muestran reacios a establecer fondos fiduciarios financiados por donantes múltiples.” (Malí, página 47)

En general, el mayor estímulo para un comportamiento más colaborativo y una simplificación de las políticas y los procedimientos de los donantes, así como la mayor fuente de evidencias de que esto se está produciendo, es la experiencia con los diversos tipos de marcos de asistencia conjunta, los distintos niveles de enfoques basados en programas y otros tipos de financiamiento conjunta de varios donantes. En cuatro de cada cinco evaluaciones analizadas, a estos instrumentos tomados en conjunto se les atribuyen contribuciones importantes a la obtención de este resultado, aunque en varias se observa que la participación varía ampliamente entre los diferentes donantes. En la mayoría de los casos, es evidente que la concientización y el fomento más amplio de estos instrumentos a través del marco de la Declaración han sido propicios para el fortalecimiento de los procesos que se habían iniciado sobre una base más estrecha.⁹¹ Al mismo tiempo, la ayuda para los proyectos sigue siendo frecuente, y todavía se la cita en varias evaluaciones por sus ventajas aparentes como, por ejemplo, el desembolso más rápido a nivel sectorial. En otros casos se observa que los donantes insisten en los enfoques por proyecto cuando no están dispuestos a confiar en los sistemas gubernamentales.⁹²

Las evaluaciones de Samoa y Uganda informan que, durante el período desde 2005 en adelante, se detectó un fortalecimiento de largo alcance del comportamiento colaborativo entre el Gobierno y los donantes. Esta mejora se extiende desde la alineación estrecha entre los respectivos marcos de estrategia de desarrollo y asistencia, se apoya en el uso de enfoques basados en programas (cuando no se la apoya íntegramente) y en marcos y sistemas de seguimiento acordados que parecen estar realmente vinculados a una base para tomar decisiones de desembolso “claras y transparentes” (como se esperaba en la Declaración).⁹³ En ambos casos, esta base sólida parece proporcionar más incentivos para armonizar los procedimientos y

91 Un tercio de las evaluaciones señalan que los procedimientos de los donantes se han reformado y simplificado en ejemplos más acotados de diversos acuerdos sectoriales, incluidos los fondos fiduciarios de varios donantes, en tanto que otra tercera parte menciona poca o ninguna evidencia de cambios significativos en la simplificación de las políticas y los procedimientos o un comportamiento más colaborativo.

92 Véase por ejemplo Malawi, página 35.

93 Aunque el informe de Uganda también señala que “Sin embargo, algunos donantes siguen utilizando muy poco los enfoques basados en programas; sería conveniente un mayor avance en este aspecto de la armonización.”, página 35.

colaborar para solucionar los problemas, aunque una de estas evaluaciones plantea interrogantes sobre la sostenibilidad del sistema. En las Islas Cook, dos donantes tradicionales se han plegado a uno de los programas conjuntos más armonizado que se ha visto. Como resultado de ello, no obstante, cuando cambió su enfoque común, el Gobierno sintió la necesidad de acceder a nuevos proveedores de ayuda en las áreas que los primeros no abarcaban.

En otras cuatro evaluaciones han resultado importantes los diversos tipos de marcos estratégicos conjuntos: tuvieron éxito en tres de ellas (Zambia, Malawi and Vietnam), y la cuarta señala que hace falta revitalizarlos (Bangladesh). En Vietnam y Malawi, también se observa una mayor colaboración entre los organismos de la ONU a través del proceso "One UN" (Una ONU). El Enfoque Armonizado de Transferencias en Efectivo de la ONU se cita en Malawi (al igual que en otros lugares en la Fase 1) como una forma reformada y simplificada de gestionar la transferencia de recursos del sistema de la ONU a los sistemas locales, mientras se evalúa continuamente el riesgo con los sistemas locales con el fin de abordarlo.

A pesar de este conjunto de conclusiones moderadamente positivas en la mayoría de las evaluaciones nacionales sobre las mejoras en el comportamiento colaborativo, así como cierta simplificación de las políticas y procedimientos de los donantes, también surge un elemento admonitorio. Con una excepción,⁹⁴ no existen conclusiones claras de una reducción de las cargas administrativas ("costos de transacción") en la gestión de la ayuda, ya sea para los Gobiernos o los donantes y varias evaluaciones indican específicamente que no se observan reducciones. La excepción es la evaluación de Malawi, que documenta una serie de beneficios previstos:

"la formación de las Estrategias Comunes de Apoyo Presupuestario, que ha facilitado la colaboración de los donantes en la prestación de ayuda, ha reducido en gran medida las complejidades relacionales que tenía el Gobierno con los donantes. Este mecanismo ha disminuido la tensión que sufría la infraestructura gubernamental, especialmente para cumplir con las exigencias de los donantes individuales. En el marco de estos mecanismos, no se le exige al Gobierno que prepare una gran cantidad de informes con diferentes formatos de acuerdo a las exigencias de cada donante. Esta simplificación y reforma de los procedimientos y políticas de los donantes han contribuido a la calidad y la puntualidad de los informes del Gobierno sobre el desembolso de la ayuda y la presentación de informes". (Malawi, página 35)

La evaluación de Vietnam indica que simplemente "no se redujeron los costos de transacción" en ninguno de los dos lados en un modelo fuertemente colaborativo,⁹⁵ y la de Zambia

94 El informe de Malawi encuentra menos obstáculos, gracias a la simplificación y reforma de los procedimientos y políticas de los donantes, que ha contribuido a la calidad y la puntualidad de los informes del Gobierno sobre el desembolso de la ayuda y la presentación de informes, página 35.

95 Vietnam, página 30.

señala que todavía no queda claro si ha disminuido esta carga. El informe de Senegal indica un posible aumento de las cargas, tanto para el Gobierno como para los donantes, nuevas exigencias de conocimientos especializados y trabajos de coordinación, escasos ejemplos sólidos de progreso, pero aún así una mayor apertura de los donantes hacia la colaboración.

Las evaluaciones de tres países con sistemas de colaboración relativamente desarrollados sugieren que la manera en que se aplicó la Declaración y la eficacia de la ayuda dio lugar a un aparente aumento de los "costos de transacción" de la gestión de la ayuda (especialmente para los donantes, pero no sólo para ellos), lo cual provocó una especie de "repercusión negativa": El informe de Mozambique dice:

"La pesada infraestructura de coordinación en [país]... en torno al [grupo de coordinación del donante] y los Marcos de evaluación del desempeño (PAF por su sigla en inglés) utilizados para evaluar al Gobierno y a los donantes, ha llevado a la mayoría de estos últimos a quejarse de que el costo, en términos de tiempo y recursos para trabajar sobre los enfoques comunes, es superior al que se derivaba del funcionamiento bilateral".⁹⁶ (Mozambique, página 38)

La mitad de las evaluaciones menciona otros dos aspectos de un mayor comportamiento colaborativo, los que se seleccionaron para conformar el Indicador 10 de la Encuesta de Seguimiento, es decir, el incremento a nivel nacional de las cuotas de trabajo analítico y las misiones de campo que los donantes llevan a cabo en forma conjunta. Las evaluaciones aportan pocas novedades a la cita de las dos primeras rondas de resultados de la Encuesta de Seguimiento sobre estos asuntos, aunque en cuatro de ellas se describe en líneas generales las medidas adoptadas por el Gobierno para limitar las misiones, no siempre con éxito.⁹⁷ El informe de Senegal indica que, con más de 300 misiones por año, la carga de misiones sigue siendo demasiado pesada para el Gobierno, pero en otra evaluación se cita un análisis independiente⁹⁸ que muestra una mejora general de esta tendencia en África. En cuanto a las misiones y análisis conjuntos, existe un buen ejemplo de

96 Véase también Camboya y Uganda, "Los costos de transacción siguen siendo elevados, y se relacionan con las exigencias que los Socios de Desarrollo siguen imponiéndole al Gobierno en términos de tiempo, necesidades de presentación de informes y uso de los recursos a través de numerosas misiones y reuniones. Si bien la coordinación de las misiones ha mejorado y hay más misiones que se llevan a cabo de manera conjunta y bien coordinada, la mejora no es lo suficientemente grande para reducir también significativamente la cantidad absoluta de misiones sin coordinar", página 65.

97 Véase Zambia, página 27, "los Socios de Cooperación (CPs por su sigla en inglés) siguieron realizando misiones separadas, incluso durante el período sin misiones. Entre los Socios de Cooperación, uno de los retos principales que producen un desempeño deficiente en esta área es el deseo continuo de los Socios de Cooperación de "levantar sus banderas" para permanecer visibles".

98 Por el Foro y Red Africana sobre Deuda y Desarrollo (AFRODAD).

progreso práctico⁹⁹ en los Países Bajos, donde se ha establecido un sistema que permite a las embajadas señalar las misiones y el trabajo analítico iniciados por los departamentos de las oficinas centrales que no han sido adecuadamente coordinados.¹⁰⁰

VI. Compromisos más predecibles y plurianuales con los flujos de ayuda a los países socios comprometidos. [¿Ha cambiado la naturaleza de las condicionalidades para respaldar la propiedad, en consonancia con el compromiso de la AAA?] (iniciativa y responsabilidad principalmente de los donantes u organismos).

Conclusiones: Si bien el progreso ha sido mayormente lento, la mitad de las evaluaciones indican mejoras en la previsibilidad de la ayuda,¹⁰¹ que es de carácter sustancial para algunos donantes. En las demás evaluaciones el progreso se ve impedido por una combinación de factores, no todos bajo el control de los donantes. En los países se están extendiendo iniciativas para establecer o fortalecer sus propios sistemas de seguimiento, con la esperanza de que induzcan al menos una mayor integridad y transparencia en la presentación de informes de los donantes, como ya lo han hecho en los casos en donde de este tipo de plataformas se han implementado. (Véase también el resultado x)

La explicación más importante dada para estas mejoras está en los marcos plurianuales provistos por una mayor cantidad de donantes. En varios casos, un mayor apoyo plurianual se ha visto agilizado por un protocolo de apoyo presupuestario con varios proveedores importantes. Las expectativas de la Declaración, especialmente al combinarse con los mecanismos conjuntos de los donantes, puede añadir presión de grupo para que los donantes cumplan con sus compromisos de previsibilidad.¹⁰² En diferentes evaluaciones se indica que los organismos multilaterales vienen asumiendo compromisos plurianuales desde mucho antes de 2005, y expresan el

99 El Banco Asiático de Desarrollo señala avances en las Misiones de Campo Conjuntas, que en 2009 representaron el 53% del total de las misiones, por encima del 40% en 2008 (actualización del BASD).

100 Países Bajos, página 15.

101 Si bien algunos de estos se basan casi exclusivamente en las dos primeras rondas de datos de la Encuesta de Seguimiento para su base de datos fácticos.

102 El informe de Malawi afirma que “gran parte de la mejora de la previsibilidad de los flujos de ayuda se puede atribuir a la aplicación de la Declaración de París (DP) como consecuencia de varios factores, incluidos: (a) la mayor presión de grupo dentro de las Estrategias Comunes de Apoyo Presupuestario (CABS por su sigla en inglés) para que los miembros cumplieran sus compromisos, lo cual dio lugar a una responsabilidad conjunta más coherente entre los miembros de las CABS; (b) la agrupación del dinero de los donantes en las CABS y también la simplificación de los procedimientos de presentación de informes en el marco de la DP, que permitió al Gobierno presentar puntualmente la mayor parte de sus informes y asegurarse un flujo de fondos más constante y predecible; y (c) la reducción de la multiplicidad de informes, procedimientos y formatos de presentación de informes en el marco de la DP”, página 36.

deseo de que los bilaterales pasen a ciclos trianuales similares. También se señaló que los “donantes nuevos” no asumen compromisos plurianuales. Dos de los países donantes se destacan por sus intentos de progresar en la previsibilidad plurianual sin dejar de reconciliarla con los procesos parlamentarios de asignación¹⁰³:

“El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID por su sigla en inglés) ha sido especialmente innovador al allanar el camino para mejorar la previsibilidad en algunos de sus países socios por medio de Acuerdos de Asociación para el Desarrollo (DPA por su sigla en inglés) de diez años Hasta la fecha, el Reino Unido ha limitado el uso de los DPA de diez años a nueve países, en los que considera que la cooperación bilateral es particularmente importante a mediano y largo plazo. Al igual que con otros donantes, el grado en que estos instrumentos ofrecen un compromiso firme y verosímil de ayuda futura se ve limitada por el proceso local de asignación de recursos: en el caso del Reino Unido, es el Análisis global de gastos trianuales no renovables. ... el DFID ha instruido a sus oficinas de los países comprendidos en el Convenio de Servicio Público a proporcionar indicaciones de recursos renovables trianuales en los casos en que suministra recursos a través del Gobierno”. (Revisión entre colegas del CAD del Reino Unido, 2010, página 78)

“Nueva Zelanda ha ido avanzando cada vez más hacia los marcos de programación de cinco a diez años para sus países socios, junto con las asignaciones trianuales. La legislación de Nueva Zelanda aprueba presupuestos anuales con flexibilidad integrada para renovar los gastos excesivos de hasta un 10% y los fondos sin utilizar de hasta un 20%. Este nivel de flexibilidad es mucho mayor que para la mayoría de los demás donantes, y establece un buen equilibrio entre la previsibilidad y la flexibilidad”. (Revisión entre colegas del CAD del Nueva Zelanda, 2010)

Las evaluaciones indican varios problemas con los datos de previsibilidad de la ayuda. Una de las evaluaciones indica una estabilidad relativa en términos de compromisos plurianuales, pero con una discrepancia importante entre las cifras de la OCDE y del Gobierno sobre los desembolsos.¹⁰⁴ El informe de Bolivia indica que el uso de los datos colectivos del indicador de la Encuesta de Seguimiento enmascara una gran variabilidad entre los donantes.¹⁰⁵

Un tercio de las evaluaciones indican problemas de coordinación. Los más comunes son los retrasos en los desembolsos, que en algunos casos se relaciona con la capacidad de aplicación o “exceso de optimismo” de parte del país, y en al menos

103 La actualización de Australia para la Fase 2 de la Evaluación resalta que la predictibilidad pluri-anual de los compromisos de la ayuda está siendo fortalecida también a nivel regional mediante el marco de las Alianzas para el Desarrollo del Pacífico.

104 Indonesia, página 60.

105 Bolivia, página 49.

uno se atribuye a las relaciones “difíciles” con los donantes después de un período de suspensión de fondos que se produjo por acusaciones de robo. En el caso de Mozambique, no están claros los motivos del retraso en el desembolso o la entrega de los fondos prometidos, y en las evaluaciones de Bolivia y Benín se informa que a pesar de contar con compromisos de ayuda mediante marcos plurianuales, no se han reducido las demoras en los desembolsos.¹⁰⁶ Otra de las inquietudes planteadas es la necesidad de conocer las asignaciones con la antelación necesaria para poder preparar el presupuesto.

En cuatro evaluaciones¹⁰⁷ se observan inquietudes significativas en cuanto a la presentación de informes, para obtener de los donantes la información adecuada, para combinarla con las cifras presupuestarias y para reflejar el financiamiento a través de las ONG. Uno de estos países ha puesto en marcha una nueva plataforma de presentación de informes, otro la está planificando, y uno de los sistemas más robustos le atribuye a su marco indicativo de financiamiento plurianual la ayuda para lograr el seguimiento y la mejora de la previsibilidad.

Condicionalidades. El concepto de las condicionalidades en sí mismo no es prominente en las evaluaciones, y sólo en un tercio¹⁰⁸ de ellas se plantean explícitamente conclusiones sobre el cambio de las condiciones, en respuesta a una pregunta específica de la Matriz común. En líneas generales, si bien Bolivia detecta en su encuesta nacional el acuerdo general de que las condicionalidades son actualmente más flexibles y se convienen de forma más transparente¹⁰⁹ y Vietnam cita un modelo muy importante y positivo,¹¹⁰ otras que cuestionan si el manejo de las condicionalidades está mejorando de la manera prevista. Algunos ejemplos incluyen:

- donantes que justifican sus condicionalidades sobre los flujos responsabilizando al bajo nivel de priorización y a los cambios impredecibles que hace el Gobierno (Benín);
- otras condiciones (algunas de naturaleza política) que se suman a un marco de evaluación consensuado, y una

106 Por ejemplo Malawi, donde las limitaciones de los desembolsos se vinculan con la “escasa capacidad de absorción de las instituciones gubernamentales, los resultados macroeconómicos y de operaciones de cartera del país, el impacto de una reciente crisis económica y financiera dentro de uno de los países donantes, y los problemas de gobernabilidad”, página 37.

107 Benín, Colombia, Senegal y Uganda.

108 Benín, Bolivia, Indonesia, Malawi, Malí, Mozambique y Sudáfrica.

109 Bolivia, página 103.

110 Vietnam: “El Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza, lanzado en Vietnam en 2001, se ha convertido en un modelo de mejores prácticas sobre la condicionalidad en las operaciones de apoyo presupuestario, basado en principios que se reflejaron posteriormente en la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra. Las condiciones anuales toman la forma de medidas políticas a corto plazo, destinadas a lograr las metas de desarrollo de Vietnam. Se negocian entre el Gobierno de Vietnam y los Socios de Desarrollo (SD) por medio de grupos de trabajo sectoriales en los que pueden participar los Socios de Desarrollo no financieros, lo cual hace de este instrumento una plataforma clave para el diálogo sobre las políticas de desarrollo”, página 28.

posterior suspensión que pone en tela de juicio la credibilidad de los donantes (Mozambique);

- la reorganización de las condiciones en lugar de su reducción (Malí);
- condiciones de desembolso que se consideran un problema más grave que las condicionalidades de la política (Sudáfrica); y
- condicionalidades relacionadas con la adquisición de consultores o materiales de los países donantes, que “causan entre los funcionarios del Gobierno la impresión de que toda la ayuda está vinculada” (Indonesia).

Aparte de las iniciativas innovadoras del Reino Unido y Nueva Zelanda para mejorar la previsibilidad plurianual mencionada, los estudios y las actualizaciones de los donantes no se ocupan ampliamente de este tema, si bien dos de ellas (en Irlanda y los Países Bajos) muestran un progreso limitado en la prestación contra los objetivos de gasto. Varias otras¹¹¹ informan sobre procesos destinados a mejorar la previsibilidad, mientras que otras¹¹² se refieren a algunas de las causas del mal desempeño. Una iniciativa más amplia que cabe destacar involucra a varios donantes a través de la OCDE-CAD para elaborar un “Informe anual sobre la previsibilidad de la ayuda: Encuesta sobre los planes de gastos futuros de los donantes”. La edición más reciente (la tercera) es de 2010 e informa sobre los planes para el período de 2010 a 2012.¹¹³ Los informes abarcan tanto a los donantes y organismos bilaterales como multilaterales, y reflejan las limitaciones que éstos enfrentan, pero constituyen un paso importante en la combinación de la transparencia y la previsibilidad, así como una posible herramienta de presión de grupo para perpetuar la mejora.

VII. Suficiente delegación de autoridad al personal de campo de los donantes y atención adecuada a los incentivos para que exista una alianza eficaz entre los países donantes y los países socios (iniciativa y responsabilidad principalmente de los donantes u organismos).

Conclusiones: El progreso en general es lento y muy desigual, aunque unos pocos donantes y organismos han demostrado el rápido ritmo y mayor distancia que se pueden alcanzar. Sólo una cuarta parte de las evaluaciones sobre este resultado indican progresos generales. La mitad de los informes destaca la centralización excesiva de muchos programas de donantes. Esto se atribuye principalmente a la falta de voluntad política de los donantes, y a la determinación burocrática de mantener un estricto control en sus oficinas centrales. La conclusión de que

111 Banco Africano de Desarrollo, Australia, Japón, Suecia.

112 España página 46, Banco Asiático de Desarrollo, Austria.

113 Véase www.oecd.org/dac/scalingup para obtener este informe y las ediciones anteriores.

algunos donantes y organismos cuentan con incentivos para promover alianzas eficaces es coherente con este enfoque excesivamente centralizado.

Las evaluaciones nacionales han producido una cobertura considerable en este resultado previsto,¹¹⁴ y en este caso existe una base para la triangulación con las conclusiones de otras fuentes, incluidos algunos de los estudios de donantes y/o agencias de la Fase 2, los estudios y las actualizaciones de donantes recibidos de la Fase 1, y los resultados de una encuesta de 2009 del CAD sobre los niveles de descentralización de 19 miembros en el campo.¹¹⁵

Hasta el momento, los resultados de las evaluaciones nacionales respaldan una distinción de las respuestas entre la descentralización de la autoridad y la de las capacidades hacia el campo, así como la de los incentivos, si bien todos estos factores están interrelacionados. Curiosamente, en tres de las evaluaciones (Colombia, Benín y Uganda) se observa poca delegación de autoridad al personal de campo del donante, pero un mayor nivel de capacidades por parte del personal de campo o local.¹¹⁶ En la evaluación de Camerún se observa manifiestamente que los donantes deben consultar todas las decisiones con las oficinas centrales, ya sea para consignar fondos o reasignar recursos.

En diez evaluaciones se destaca que los niveles de autoridad y capacidades delegadas varían mucho entre los distintos donantes y organismos, y en seis¹¹⁷ se identifica a algunos de los donantes que han avanzado más y menos en este aspecto. Éstas son las conclusiones.

Cinco de los informes indican un modesto aumento de los niveles de autoridad delegada y un crecimiento un poco más fuerte de las capacidades de campo. En diez evaluaciones¹¹⁸ se observan pocos cambios, y en nueve se detecta que los sistemas de los donantes siguen demasiado centralizados en la toma de decisiones de las oficinas centrales; con implicacio-

114 El trabajo en ambas fases de la Evaluación ha puesto de relieve la importancia de que los donantes y/o agencias apliquen las capacidades a fin de conocer en profundidad los contextos en los que están trabajando, que sean capaces de responder de manera oportuna y apropiada, y que coordinen y armonicen sus acciones con diferentes partes de sus propias administraciones (coherencia de las políticas) y con los demás (armonización). Estas capacidades están destacadas en la propia Declaración de París.

115 OECD (2009) *Survey on the levels of decentralisation to the field in DAC Members' development co-operation systems* DCD(2009)3/FINAL 26 May 2009 [Véase International Partnership on Managing for Development Results Report on pilot of incentives self-assessment tool WP EFF].

116 Uganda cita el caso de la descentralización del Banco Mundial, y Benín señala un aumento de los niveles de la capacidad en las oficinas locales, si bien las decisiones se siguen tomando en las oficinas centrales.

117 Bangladesh, Indonesia, Malawi, Mozambique, Samoa y Uganda.

118 Benín, Camboya, Colombia, Islas Cook, Indonesia, Malawi, Malí, Nepal, Sudáfrica y Zambia.

nes negativas específicas para la aplicación de los principios de la Declaración. En la evaluación de Senegal se observa que en realidad la situación está empeorando, con una mayor delegación del trabajo al personal de campo de los donantes, sin la correspondiente delegación del poder necesario para llevarlo a cabo.

Las observaciones sobre descentralización, de los informes de Malí y Malawi, son ampliamente representativas de la mayoría de las evaluaciones:¹¹⁹

“De manera general, aún no se da la evolución esperada:
– las sedes restringen la gestión de la ayuda en el terreno;
– las misiones en el terreno tienen poco espacio para decidir y operar;
– ciertas operaciones en el terreno están sujetas a restricciones;
– algunas decisiones de las sedes por motivos políticos o geoestratégicos limitan las acciones de las oficinas de campo.” (Malí, página 29)

“Con excepción de muy pocos donantes como Noruega y el DFID, prácticamente todas las decisiones de los donantes provienen de sus oficinas centrales, con una delegación muy limitada a las oficinas del país socio.” (Malawi, página 37)

La explicación más sólida, y mayormente implícita, sobre esta falta generalizada de progreso en la descentralización es la falta de voluntad política o burocrática de alto nivel, y la determinación de mantener un firme control central, más que un obstáculo determinado para delegar al campo las capacidades adecuadas.¹²⁰ Los costos administrativos más altos se identifican también como un factor. En Camerún, Mozambique y Zambia se identifica específicamente la rápida rotación del personal de campo de los donantes como un problema o limitación,¹²¹ y Camerún señala que la rotación es menos frecuente en los organismos multilaterales. Se notan sistemas más descentralizados como el DFID y los Nórdicos en Malawi y Mozambique y Australia en Samoa. En la evaluación de éste último, se identificó a China y Japón como los sistemas más centralizados lo cual reduce la transparencia en sus operaciones.

Incentivos. En una cuarta parte de las evaluaciones se informa que los incentivos para el personal de los donantes sirven para mejorar las asociaciones. Una de las evaluaciones indica que las evidencias disponibles no son claras, y las demás señalan que “unos pocos”, “algunos” o “varios” de los organismos donantes con los que trabajan han incorporado este tipo de incentivos. La evaluación de Sudáfrica señala que en cuanto a los incentivos para las asociaciones se puede decir que existen

119 Para consultar otros ejemplos, véase Camerún, página 46, y Zambia, página 28.

120 Por otra parte, la evaluación de Malawi muestra dudas sobre la capacidad de los funcionarios locales para manejar más autoridad.

121 Esta inquietud también se refleja en algunos análisis auto-críticos de los organismos donantes. Véase DFID 2009k, página 73.

en dos “niveles”: la ayuda bilateral tradicional y el apoyo orientado a las bases, y últimamente otros incentivos más fuertes que aparecieron con el crecimiento de “trilateralismo”.

Una fuente complementaria: La encuesta de 2009 sobre el nivel de descentralización hacia el campo de los sistemas de cooperación para el desarrollo de los miembros del CAD es una valiosa fuente adicional, a pesar de que sólo se refiere a 19 de sus 24 miembros,¹²² y sus conclusiones provienen de informes presentados por los propios miembros y no de evaluaciones independientes. La encuesta abarcó cuatro temas: política; autoridad financiera; dotación de personal; y funciones y sistemas. Las conclusiones proporcionan a los 19 miembros del CAD encuestados una información bastante detallada sobre cada uno de estos aspectos, incluso en los perfiles y desgloses estadísticos de cada país donante. La descripción general del informe de la encuesta capta la esencia de los resultados:

“Los resultados de la encuesta indican que todos los miembros del CAD están tratando de descentralizar hacia el campo la autoridad sobre la cooperación para el desarrollo, y que la dedicación a la descentralización ha ido en aumento desde que se adoptó la Declaración de París. Este compromiso se ha expresado en las declaraciones oficiales de políticas de la mayoría de los miembros, pero, como era de esperar, el grado de delegación de autoridad varía considerablemente de un país a otro. La encuesta refleja que, en términos de compromisos y desembolsos financieros, existe una amplia gama de autoridad al nivel de campo, que va de cero a una cantidad ilimitada. Los cupos de personal entre las oficinas centrales y el campo también varían enormemente, al igual que la capacidad de formular y aprobar estrategias, programas y proyectos.

Todas estas conclusiones sugieren que algunos miembros están más descentralizados que otros. Las diferencias se deben en parte a la voluntad política, al nivel previo de centralización del sistema de ayuda al desarrollo de cada miembro, a la complejidad de los sistemas de gestión (cantidad de ministerios a cargo de las políticas y operaciones, la existencia de organismos de ejecución separados), al volumen de la ayuda y a la cantidad de países socios. A pesar de sus diferencias, todos los miembros enfrentan tres dificultades principales a la hora de descentralizar:

- *definir claramente la división de funciones y responsabilidades entre las oficinas centrales y las de campo;*
- *adaptar los sistemas de gestión para que respalden el proceso de descentralización;*
- *satisfacer las nuevas exigencias en cuanto a recursos humanos y financieros”.*

La descripción general añade que “las cifras referentes a la autoridad financiera y las dotaciones de personal dan una idea de los niveles de descentralización, pero para obtener

¹²² No participaron los siguientes: Grecia, Corea, España, Suecia y los Estados Unidos.

una representación más completa, también se deben tener en cuenta otros factores, como la eficiencia de los sistemas y el nivel de burocracia”. Con esta salvedad en mente, es útil tener en cuenta los resultados sobre estas dos medidas clave y cotejarlos con las conclusiones obtenidas de las evaluaciones nacionales y los estudios de donantes y organismos.

Los resultados de la encuesta revelan que los 10 donantes con mayores niveles de autoridad de *desembolso* en el campo son: Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Dinamarca, Australia, Bélgica, la Comisión Europea, Irlanda, Suiza¹²³ y Francia: los cinco primeros también cuentan con los mayores niveles de autorización para asumir *compromisos* en el campo. Los 10 donantes con los mayores cupos de personal expatriado en el campo respecto a sus oficinas centrales son la Comisión Europea, Francia, Dinamarca, Alemania, los Países Bajos, Japón, Finlandia, Noruega, Irlanda y el Reino Unido.

Las diferencias entre estos dos grados de descentralización, aún dejando de lado los diferentes patrones de dotación local del personal, son un testimonio de lo diferentes que son los modelos de gestión que aplican los donantes. No obstante, el protagonismo de varios donantes en ambas categorías, en particular Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Dinamarca, Australia e Irlanda, es coherente con las menciones específicas en las evaluaciones nacionales, o en las evidencias de los estudios nacionales sobre las prácticas avanzadas de descentralización efectiva. Existe menos evidencias sobre los otros donantes que figuran en ambas categorías o cerca de ellas. Si se toman estas mismas medidas a modo de indicadores generales y se aplican las mismas salvedades también surgen, en el extremo opuesto de este grupo, varios sistemas altamente centralizados que tienen autoridad financiera y personal expatriado muy limitados en el campo. Se trata de Austria, Canadá, Italia, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Portugal.

Finalmente, los estudios y las actualizaciones nacionales producidos para esta Evaluación generaron las siguientes conclusiones, que abarcan algunos donantes que no están incluidos en la encuesta del CAD, en especial España, Suecia y los Estados Unidos. Asimismo, actualizan la información sobre algunos otros. De los 14 estudios y actualizaciones de oficinas centrales de los donantes revisados, cinco reportan cambios positivos en el nivel de autoridad delegada a nivel nacional en respuesta a la Declaración¹²⁴ mientras que Austria y Estados Unidos no reflejan ningún cambio en este aspecto.

En cuanto a la descentralización, hasta ahora las conclusiones muestran una continuidad del progreso, de la siguiente manera:

¹²³ La información sobre la descentralización en Suiza se refiere principalmente a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cooperation Suisse au Développement, COSUDE). La Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO) aún no ha iniciado un proceso estructurado de descentralización.

¹²⁴ Banco Asiático de Desarrollo, Australia, Irlanda, Japón y el Reino Unido.

- desde donantes cuyos altos niveles de descentralización se perciben como adecuados para cumplir con los compromisos de la DP (Dinamarca y Australia);¹²⁵
- hasta altos niveles de descentralización autodeclarada, limitada por la toma de decisiones en las oficinas centrales sobre temas como la división del trabajo (Países Bajos);
- pasando por donantes que intentan descentralizarse pero cuyo progreso es lento (España y el Banco Africano de Desarrollo¹²⁶);
- y por donantes que siguen bastante centralizados, especialmente en la toma de decisiones (Suecia, Nueva Zelanda, y el Banco Africano de Desarrollo);
- y finalmente, los que siguen muy centralizados (Austria y Estados Unidos).

Los estudios y las actualizaciones, como la Encuesta del CAD, informan sobre algunos de los obstáculos organizacionales y tecnológicos que mencionan los donantes para la descentralización y la delegación de autoridad.

La evidencia general a nivel nacional no respalda la siguiente interpretación sumamente positiva que se incluye en los resultados de la encuesta del CAD sobre la descentralización, sin contar el hecho de que este tema ha tenido un perfil más alto desde 2005.

*“Los organismos miembros del CAD han hecho y siguen haciendo grandes esfuerzos para descentralizar sus sistemas de cooperación para el desarrollo. Si bien algunos miembros habían iniciado la descentralización antes de la Declaración de París, ésta parece haber tenido un efecto impulsor que provocó mayores esfuerzos de descentralización, y logró que la meta goce de una alta prioridad”*¹²⁷

La diferencia principal en estas conclusiones puede surgir de las diferentes perspectivas que tienen los países socios, que presionan para ver un progreso tangible en la descentralización, y las oficinas centrales de los donantes y organismos, que están dolorosamente conscientes de la multitud de obstáculos prácticos que deben superar y los problemas que deben manejar. Sin embargo, las evidencias de la Evaluación,

125 Según el enfoque de Australia, “el grado de descentralización depende del tamaño y la ubicación de los programas nacionales, ya que la gestión tiende a descentralizarse menos hacia las oficinas más reducidas”, Australia, página 6.

126 “La reforma de la descentralización es vista, por los funcionarios internos y los socios en los países regionales miembros, como un factor independiente pero muy importante que afecta el desempeño del Banco sobre la eficacia de la ayuda (ver Encuesta de Funcionarios Anexo 5). Sin embargo, un lento progreso significa que la delegación de responsabilidades todavía está en marcha y el alcance de un involucramiento efectivo permanece limitado”. (párrafo 16)

127 OECD (2009) *Survey on the levels of decentralisation to the field in DAC Members’ development co-operation systems* DCD(2009)3/FINAL 26 May 2009.

de los estudios de donantes y organismos, y de la encuesta del CAD indican de manera coherente que varios donantes y organismos lograron resolver estos desafíos hace mucho. Las evaluaciones también concluyen de manera coherente que estos donantes y organismos son más efectivos como consecuencia de ello.

Coherencia de las políticas: Todos los estudios de donantes y organismos han documentado la larga distancia que aún falta recorrer para mejorar la coherencia de las políticas en el trato con los países socios, especialmente a través de los sistemas de donantes con varias organizaciones, y en las situaciones de fragilidad donde están más en juego los organismos y los intereses políticos, de desarrollo y de seguridad. Esta conclusión es coherente con las de estudios y actualizaciones de los donantes y organismos. Según estos, la mayoría de los donantes aún están en busca de mecanismos para garantizar un manejo gubernamental informado y equilibrado de todas las cuestiones relativas a las políticas que afectan al desarrollo en los países socios, teniendo en cuenta los diversos intereses nacionales e institucionales en juego. Se advierte que los sistemas de donantes con diversas instituciones que mantienen importantes operaciones de ayuda se están esforzando por fortalecer la coherencia, incluso entre sus propios programas de ayuda, y esto les cuesta mucho más en las áreas más amplias relativas a las políticas. Al mismo tiempo, cabe destacar un resultado positivo en el estudio de Japón. La importante racionalización que se está llevando a cabo en el sistema de ayuda japonés, el quinto programa de ayuda bilateral más grande del mundo, ofrece la seria posibilidad de que se puede superar inclusive los intereses institucionales profundamente arraigados y los obstáculos a la coherencia. Estos cambios fundamentales, con hitos importantes en 2006 y 2008, tuvieron impulsores internos importantes y también se vieron influidos por la participación de Japón en la campaña internacional de eficacia de la ayuda.¹²⁸

VIII. Integración suficiente de programas e iniciativas globales en las agendas más amplias de desarrollo de los países socios (principalmente responsabilidad de los programas mundiales y sus partidarios).

Conclusiones: El progreso hacia una integración suficiente de los programas y de las iniciativas mundiales ha sido mayormente lento: sólo una cuarta parte de las evaluaciones presentadas señalan progresos, y otras documentan los problemas y las presiones que causa la falta de integración de estos importantes programas.

Todos los informes de evaluación nacional, salvo uno, contienen conclusiones sobre este resultado previsto. Una clara

128 La participación en la campaña internacional de eficacia de la ayuda como motor de la reforma también se cita en el estudio de España.

mayoría¹²⁹ considera que esta integración de los programas mundiales no es suficiente y no percibe un progreso significativo en esta dirección, y una tercera parte considera que es satisfactoria.¹³⁰ Algunos llegan casi a cuestionar la validez del objetivo de integración de la Declaración. El análisis se centra en los programas de salud más importantes, y los siguientes extractos reflejan la gama de conclusiones.

“Existen evidencias de cierta integración de los programas mundiales en las agendas de desarrollo más amplias: el Gobierno de Nepal solicitó formalmente a la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI por su sigla en inglés) y otras formas de apoyo general en base a sus estrategias. No obstante, los programas mundiales no se han alineado con eficacia a nivel institucional y operativo, aunque la GAVI va a canalizar sus recursos de fortalecimiento de capacidades a través de la cuenta común de los enfoques sectoriales”. (Nepal, página 52)

“Tanto el Gobierno como los donantes afirman que los programas y las iniciativas mundiales no están suficientemente integrados a las estrategias o sistemas nacionales. En cambio, tienden a adoptar un enfoque descendente, exigen condicionalidades y presentaciones de informes de carácter exclusivo, y demuestran poca capacidad para integrarse con las iniciativas existentes en el país, o para utilizar los sistemas nacionales sin exigir condicionalidades especiales. Se están informando costos de transacción muy elevados, y el Ministerio de Salud incluso ha planteado que hace falta una unidad independiente externa y financiada por donantes para ocuparse de los requisitos administrativos del Fondo Mundial. La falta de representación oficial en el país agrava la situación, y el Gobierno afirma que los fondos comunes son mucho más eficaces que los programas y las iniciativas mundiales para lograr los resultados de desarrollo. Sin embargo, esto puede depender del plazo de ejecución que se tenga en cuenta, ya que la percepción era que los fondos verticales pueden lograr resultados más rápidamente, pero son insostenibles a mediano plazo”. (Mozambique, página 41)¹³¹

Casi la mitad de los informes de evaluación dejan en claro que en los países afectados, este es un tema complejo y controvertido. Incluso aquellos que critican la escasa integración de los programas mundiales, reconocen explícitamente en varios casos la importancia de los fondos y las actividades adicionales involucrados, y en algunos casos los resultados obtenidos, especialmente en relación con varias mejoras clave en materia de salud. Al mismo tiempo, una tercera parte de las evaluacio-

129 Camerún, Colombia, Islas Cook, Ghana, Malawi, Malí, Mozambique, Nepal, Samoa, Vietnam y Zambia plantean inquietudes en torno a las iniciativas de financiamiento regional, y a la manera en que los donantes se sienten atraídos a apoyar este tipo de iniciativas, en gran parte porque al donante le resulta más conveniente realizar los desembolsos a través de estos canales.

130 Una de las evaluaciones señala un panorama mixto (Bangladesh), una es muy positiva (Sudáfrica), en tanto que los resultados finales de otra no son claros (Benín).

131 Véase también Malí, página 39.

nes transmite críticas de los efectos negativos más amplios sobre el establecimiento de prioridades nacionales y el desarrollo de sistemas de salud sostenibles. La evaluación de Malawi comenta sobre los elevados costos de transacción que conlleva el aplicar programas verticales, en tanto que la de las Islas Cook sugiere que en realidad es el país el que terminó integrándose a las prioridades de los fondos mundiales, y no al revés.

En el tercio positivo de las evaluaciones se indica, como lo dice el estudio en Senegal, que estos programas “cabén en las estrategias nacionales, se alinean y se armonizan”,¹³² y otras dos observan la actitud gubernamental de considerar a los programas mundiales de salud como centrales en los ministerios involucrados, por lo que se los considera integrados a la agenda nacional más amplia del desarrollo sectorial.¹³³ La evaluación de Vietnam, que indica que la integración está en marcha pero en una fase inicial, señala la esperanza de que la Alianza Sanitaria Internacional IHP+ tenga el potencial para lograr más mejoras.¹³⁴ En Bolivia se percibe como un beneficio el hecho de que estos programas permitan centrarse en las capacidades institucionales de los distintos sectores en particular.

La actualización de los Países Bajos menciona la conclusión generalizada de sus embajadas de que los fondos mundiales y los verticales, salvo algunas iniciativas, han estado socavando las agendas de París y Accra al imponer exigencias exorbitantes a las capacidades nacionales, mientras que también ponen en peligro los procesos nacionales de planificación.

IX. Mayor capacidad de los países socios para desarrollar y aplicar estrategias nacionales orientadas hacia resultados (principalmente iniciativa y responsabilidad nacional)

Conclusiones: Salvo algunas excepciones reportadas, el ritmo de progreso hacia este objetivo es lento y la poca distancia recorrida se destaca en varios casos como fuente de frustración. También existen evidencias considerables de que el destino de esta reforma no siempre cuenta con una clara comprensión común en varios de los países y organismos.

132 Senegal, página 42; véase también Sudáfrica.

133 Si bien el estudio del sector de la salud en Uganda señala que “las iniciativas mundiales de financiamiento como el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (FMSTM) y la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI por su sigla en inglés) no siempre han estado dentro del presupuesto y bien alineadas con las prioridades sectoriales. Los recursos se han canalizado a través del modo de financiamiento de proyectos por parte de los donantes, y la previsibilidad ha sido limitada. Con el fin de mejorar la eficiencia general del sector, se prevé que el financiamiento proveniente de las iniciativas mundiales estará mejor integrado con las actividades del III Programa de apoyo al ámbito de la salud (HSSP III por su sigla en inglés) y será más previsible en el futuro.”, página 45.

134 Mozambique también cita la esperanza de ingresar a la Iniciativa de Salud Mundial de los Estados Unidos, para trabajar con los Gobiernos y otros donantes en pos de los cambios a nivel sistémico, página 41.

Todas las evaluaciones informan sobre este resultado previsto. Cuatro de ellas¹³⁵ mencionan claras evidencias de que los países cuentan con fuertes capacidades nacionales en estas áreas, e Indonesia afirma que este es el caso.¹³⁶ Una de estas evaluaciones, en Colombia, señala que el Gobierno no aplica plenamente sus fuertes capacidades a la cooperación para el desarrollo, dados los recursos relativamente modestos involucrados. En el estudio de Mozambique¹³⁷ se observa que, a pesar de que existe un marco de evaluación fuerte y razonablemente operativo (cuya clasificación mejoró de C a B en las Encuestas de seguimiento 2005-2007), el sistema todavía no se usa lo suficiente como para servir de base para medidas futuras.¹³⁸ El informe de Uganda observa que:

“Ha mejorado el desempeño en relación con la gestión dirigida a los resultados de desarrollo. La DP contribuyó al alentar a los socios de desarrollo a centrarse cada vez más en los resultados de desarrollo y en la necesidad de trabajar en conjunto y también con el Gobierno para mejorar las estadísticas nacionales y el seguimiento de la pobreza. No obstante, otros factores han sido igualmente importantes. Antes de la DP, Uganda mostraba una preocupación activa por los resultados de desarrollo.” (Uganda, página 64)

Cuatro quintas partes de las demás evaluaciones indican diversos grados de fortalecimiento de los sistemas dirigidos a los resultados desde 2005, y otras iniciativas en curso, pero con efectos limitados en la mayoría de los casos. La apreciación que hacen los interesados en el informe de evaluación de Nepal es bastante representativa:

“Tanto entre los Socios de Desarrollo (SD) como en el Gobierno de Nepal, los encuestados concuerdan en que en los últimos años se ha puesto más atención a la preparación de marcos e informes basados en resultados. Algunos socios de desarrollo importantes están ayudando a ajustar los marcos y sistemas de presentación de informes basados en resultados, especialmente el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), que ha estado apoyando desde 2005 la incorporación de la gestión dirigida a los resultados del desarrollo.”

135 Mozambique, Colombia, Sudáfrica y Uganda.

136 Uganda añade que el principal problema a abordar, que quedó documentado también en la Evaluación de la Fase 1 de la Declaración, no se relaciona tanto con la medición de los resultados y los impactos en sí misma, sino con el seguimiento endeble de la calidad de los aportes y de la ejecución de las iniciativas financiadas por la ayuda, lo cual obstaculiza realmente la eficacia de la ayuda en relación con los resultados de desarrollo, página 66.

137 Mozambique, página 43.

138 Véase también Ghana, página 44, para consultar la evidencia de cierto nivel de fortalecimiento en las capacidades de Ghana en esta área. Sudáfrica informa una sólida capacidad en la gestión basada en resultados en sus universidades, con los consultores y en la sociedad civil, la cual hasta ahora el Gobierno no ha utilizado suficientemente en sus sistemas operativos. “Esto está cambiando, sin embargo, con la llegada de las contribuciones a los problemas críticos de las mediciones”, página 42.

Sin embargo, tanto los encuestados del Gobierno de Nepal como los de los socios de desarrollo indicaron que el liderazgo ejercido por el Gobierno de Nepal para lograr un mayor enfoque en los resultados no es del todo adecuado. El 77% de los encuestados del Gobierno de Nepal dijo que el mismo sólo lidera en parte este proceso, y el 89% de los encuestados de los socios de desarrollo consideró que el Gobierno de Nepal sólo lideraba en parte o no lo hacía en absoluto. Si bien se está trabajando en la mejora de los marcos de seguimiento, el 68% de los encuestados de los socios de desarrollo y el 69% de los del Gobierno de Nepal opinó que casi no hay mejoras en los marcos de seguimiento de este último. (Nepal, página 49)

Las iniciativas de los diferentes países a menudo toman sendas divergentes, con diferentes impulsores y obstáculos, y logran diferentes tipos de progreso:

- los nuevos sistemas de preparación de presupuestos han ejercido un estímulo en dos países, reforzado en Benin por los requisitos de un creciente programa de apoyo presupuestario de varios donantes, que “refuerza la cultura de la evaluación de los resultados”,¹³⁹
- inversión en las capacidades de seguimiento y evaluación,
- los enfoques basados en resultados institucionalizados en los Marcos Presupuestarios a Mediano Plazo, donde han permitido vincular las políticas, el gasto público y los resultados con las revisiones conjuntas, proporcionando así una plataforma para la responsabilidad mutua.

Varias evaluaciones notan pocos progresos debido a la sobrecarga de las capacidades y/o la inversión insuficiente en este trabajo, mientras Bangladesh y Samoa están invirtiendo en la generación de datos confiables como base para el fortalecimiento de los sistemas. Otros tres países, Camboya, Zambia y Malawi, avanzan en la dirección correcta y cuentan con buena parte de la “arquitectura” necesaria para las estrategias orientadas a los resultados, pero estos sistemas aún no cuentan con madurez o efectividad para manejar las cuotas principales de recursos, o sufren graves limitaciones de capacidad. En la evaluación de Vietnam se observa que esta área sigue siendo un punto débil, y que sólo representa un “objetivo a largo plazo”, ya que se ve complicado por cuestiones estructurales, como la organización del presupuesto y la descentralización.

Muchos de estos países están realizando inversiones de variada importancia en el desarrollo de capacidades para estas áreas, y varios de ellos cuentan específicamente con el apoyo relevante de sus donantes para este trabajo¹⁴⁰. Otras conclusiones de diferentes evaluaciones incluyen:

- “progresos sustanciales desde 2005” (Nepal) pero pocas evidencias de que los donantes apoyen la labor del Gobierno,

139 Benín, página 51.

140 El Banco Asiático de Desarrollo informa que ha incrementado su apoyo de asistencia técnica para las capacidades de sus países socios en esta área.

- los socios donantes están proponiendo iniciativas inadecuadas para fortalecer los mecanismos y las herramientas de evaluación de estrategias nacionales (Mali),
- el énfasis del propio país en la gestión dirigida a los resultados ha llevado a los donantes a aplicar cada vez más enfoques basados en resultados, pero aún no se notan los resultados (Senegal),
- la propuesta de reducir y armonizar el uso de indicadores de 85 a 30 en el acuerdo marco de apoyo presupuestario general (Senegal).
- tres evaluaciones (Camerún, Malí y Bolivia) notan un progreso insuficiente en general, y otra señala que simplemente no se otorga la seriedad suficiente a este trabajo (Indonesia).
- la falta de supervisión adicional específica sobre la adhesión a los compromisos de París y Accra, más allá del ciclo de supervisión del CAD (Irlanda) y/o la falta de indicadores objetivos de AOD,
- la falta de una cultura organizativa de supervisión y evaluación, y la falta de capacidad para diseñar marcos de resultados o llevar a cabo actividades de supervisión y evaluación (España),
- la falta de claridad en torno a la comprensión de la gestión dirigida a los resultados del desarrollo (Suecia),
- énfasis inicial excesivo en el diseño de marcos e indicadores y no lo suficiente en sistemas para recolección de datos (Banco Africano de Desarrollo).

En los donantes, dentro de los estudios y las actualizaciones se identifican varios esfuerzos para adoptar o fortalecer los enfoques basados en resultados.¹⁴¹ Los siete estudios de oficinas centrales de donantes y las cuatro actualizaciones que comentaron sobre este tema identificaron los siguientes problemas, que afectan tanto a los sistemas de los países socios como a los de los donantes y las relaciones entre ambos. Cabe señalar que estas conclusiones y obstáculos aún reflejan los que se observaron en la Fase 1 de la Evaluación en 2008:

- Tres estudios (Japón, Suecia y Estados Unidos) indican inquietudes sobre la dependencia de los sistemas de gestión, información y estadísticas de los países socios, que pueden socavar la supervisión y la presentación de informes sobre los resultados, cuando dichos sistemas son débiles y el compromiso de mejorar es limitado,
- Los mismos tres estudios hacen observaciones sobre los desafíos de la atribución, sobre todo cuando los informes sobre los resultados dependen en gran medida del uso de los sistemas nacionales,
- En dos estudios (Suecia y Japón) se identifica una tensión entre el compromiso con la Declaración de fortalecer los sistemas nacionales de los países socios para los resultados (apropiación y alineación) y la necesidad de transparencia, que impulsa una agenda de presentación de informes sobre resultados centrada en los donantes. La Fase 1 de la Evaluación encontró que esto era un problema con el reporte de resultados para los donantes en general y no existe evidencia que sugiera que esto ha cambiado.

Otros factores identificados por los estudios individuales son:

¹⁴¹ Entre los ejemplos se cuentan: (Banco Asiático de Desarrollo) un extenso plan de acción de GpRD desarrollado para integrar la GpRD en todo el Banco; (Australia) nuevos sistemas para mejorar el rigor de la medición del desempeño y los sistemas de garantía de calidad; (Países Bajos) parte de su apoyo al APG puesto en una “base estructural”, con una parte del mismo en forma de “tramo de incentivo” basado en los puntajes de los indicadores dentro de la matriz de resultados de un Marco de Evaluación del Desempeño.

3.6 Generar y rendir cuentas sobre los resultados de desarrollo

X. a) Mejor rendición de cuentas por parte de los países socios y donantes a sus respectivos ciudadanos y parlamentos (los donantes y los países son responsables por separado)¹⁴²

Conclusiones: Salvo algunas excepciones notables, el progreso entre los donantes, que contaron con un punto de partida más ventajoso y con mayores recursos, ha sido mayormente lento. Entre los países socios también ha sido mayormente lento, y falta recorrer una distancia considerable, pero algunos países han logrado avances moderados a partir de una base más ventajosa, y demuestran lo que se puede lograr. Un mayor número de países socios se están haciendo cargo de la necesidad de obtener y publicar la información de los donantes sobre la ayuda. Dos terceras partes de las evaluaciones indican que la presentación de informes de los propios países sobre la ayuda ha mejorado, en general junto con una mejor rendición de cuentas a los parlamentos, y a través de ellos, posiblemente a los ciudadanos en general. Sólo en seis evaluaciones se aborda la responsabilidad frente a la sociedad civil organizada, con conclusiones bastante mixtas.

La publicación oportuna de información clave sobre flujos, usos y resultados de la ayuda es el requisito para mejorar la responsabilidad de los países y donantes para con sus ciudadanos y parlamentos. En la mayoría de los casos, la presentación, el escrutinio y la aceptación de la información clave y las propuestas de los parlamentos son a la vez un importante vehículo formal para la transparencia pública y una parte importante del proceso legal. También se espera que este resultado abra oportunidades significativas de consulta y participación directa de los ciudadanos y la sociedad civil organizada.

¹⁴² Véase la encuesta del PNUD/FNUDC sobre las iniciativas nacionales de responsabilidad recíproca en 70 países.

Ninguna de las evaluaciones nacionales trata de evaluar la responsabilidad de los donantes ante sus propios parlamentos y públicos, pero casi dos terceras partes de ellas abordan la información transparente de los donantes sobre la ayuda dentro de los países anfitriones. En la mitad de estas se observa que la preparación de bases de datos nacionales sobre los flujos de ayuda ha aumentado la transparencia y el potencial para lograr la responsabilidad. Otros tres países (Camerún, Senegal y Zambia) están trabajando para generar bases de datos similares, con el fin de responsabilizar a los donantes por sus compromisos y mejorar la previsibilidad de la ayuda, y Benín ratifica la misma necesidad. Sobre el requisito previo de publicar a nivel nacional la información básica sobre la ayuda, Colombia y Uganda observan que se han mantenido los sistemas que ya estaban consolidados, diez¹⁴³ señalan que desde 2005 la práctica ha mejorado en diversos grados, y seis¹⁴⁴ observan que no hubo ninguna mejora.

En el mismo 50% de las evaluaciones se observa que la responsabilidad ante los parlamentos, y por ende a través de ellos, se ha reforzado. No obstante los grados de mejora varían ampliamente, y aproximadamente en la mitad de estos casos sólo se asegura la revisión formal de algunas partes del ciclo completo de conclusiones/ayuda/presupuestario. Otras conclusiones incluyen:

- La legislatura es libre de desempeñar una función más activa, pero a nivel nacional la ayuda no resulta un tema político atractivo.
- La presentación crónicamente tardía de las leyes presupuestarias ha socavado la responsabilidad parlamentaria y pública.
- En tres evaluaciones, Vietnam, Camerún y Bolivia, se señala que la responsabilidad de los donantes sigue siendo bastante limitada.¹⁴⁵

Casi una tercera parte de las evaluaciones incluyen conclusiones directas sobre la consulta y participación de los ciudadanos y la sociedad civil organizada en materia de ayuda. En tres países se observa su crecimiento moderado gracias al mayor espacio proporcionado por el Gobierno y/o a la presión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Otras evaluaciones indican una amplia gama de resultados y razones:

- En cinco países se observa un avance lento y una gran distancia por recorrer.
- Mozambique cuenta con estructuras formales, pero en la práctica la participación es limitada.

143 Bangladesh, Benín, Camboya, Islas Cook, Malawi, Mozambique, Samoa, Vietnam, Indonesia y Zambia.

144 Afganistán, Bolivia, Camerún, Malí, Nepal y Senegal.

145 Por ejemplo, Bolivia señala que “la responsabilidad parece apuntar más a la responsabilidad de los donantes ante los interesados en sus países de origen que ante la sociedad boliviana”, página 71

- En Vietnam se observa una “exigencia limitada”, mientras que en Senegal las OSC exigen firmemente un proceso más participativo para la preparación de las estrategias nacionales.
- En Sudáfrica se observa que la gran cantidad de organizaciones diferentes que hay que consultar y la multiplicidad de diferentes voces constituyen un obstáculo.
- En la evaluación de Camboya se observan indicios alentadores de responsabilidad recíproca entre las partes interesadas gubernamentales y civiles a nivel local.

Sólo en la evaluación de Benín se concluye que los cambios relacionados con la Declaración han tenido un efecto directo en la mejora de la transparencia y la responsabilidad, mientras que otras ocho dan a entender que han tenido al menos un efecto indirecto. Al menos, como señala la evaluación de las Islas Cook, “están creciendo las expectativas de las partes interesadas”.

Los resultados de la Fase 2 respaldan en gran medida la conclusión de la Síntesis de la Fase 1 según la cual la transparencia y responsabilidad interna, tanto de los donantes como de los países socios, es la base de la responsabilidad recíproca. Este fue también el punto de partida específico de la propia Declaración. No obstante, sigue siendo cierto que los mecanismos directos de responsabilidad recíproca han evolucionado en menos casos que lo esperado.¹⁴⁶ Los escasos aportes adicionales de importancia sobre este resultado en los estudios de donantes confirma la sensación de progreso disperso y limitado reflejado en las evaluaciones nacionales. En tres estudios (Japón, Suecia y los Estados Unidos.) se observa una falta de mecanismos para abordar el tema de la responsabilidad recíproca, a pesar de que los dos primeros asumieron un compromiso específico a nivel político.

Otros acuerdos que se han implementado son:

- la intensificación y el fortalecimiento continuo de las capacidades de los sistemas nacionales (Irlanda y los Países Bajos),
- el énfasis en las evaluaciones conjuntas (Japón),
- la publicación de las condiciones vinculadas a los desembolsos (Reino Unido),
- mayor transparencia y la publicación de la información sobre las asignaciones y los desembolsos por países (Reino Unido),
- un trabajo específico a nivel nacional con los demás donantes y socios gubernamentales, para mejorar la responsabilidad mutua (Reino Unido),

146 Ghana cita la opinión, unánime entre los entrevistados, de que ha mejorado la calidad del diálogo sobre la Gestión de las Finanzas Públicas.

- el uso de herramientas tales como los análisis de gobernabilidad y de corrupción (Países Bajos y Reino Unido),
- garantizar el compromiso con la sociedad civil en los países socios cuando se empleen modalidades tales como los enfoques sectoriales (Países Bajos).

El poco progreso se explica en parte por la dificultad de movilizar y estructurar los mecanismos necesarios para poner en práctica un compromiso de esa naturaleza, que requiere medidas acordadas entre el país socio y muchos donantes.

Otra fuente de conclusiones y análisis interesantes, sobre la situación y el progreso de los mecanismos de responsabilidad recíproca y de las iniciativas de transparencia de la ayuda a nivel nacional, fue la encuesta que llevó a cabo en 70 países del sistema de la ONU para informar al Foro 2010 de Cooperación para el Desarrollo y la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en septiembre de 2010.¹⁴⁷ El documento de referencia elaborado en base a esta encuesta incluyó una amplia gama de conclusiones y propuestas relativas a la responsabilidad recíproca, tanto a nivel nacional como internacional. Algunos de los puntos principales, sobre todo en torno al nivel nacional, fueron los siguientes:

- El progreso en la responsabilidad mutua es limitado, pero algunos países han establecido plataformas importantes como base para el progreso futuro.
- Aún existe mucha confusión sobre el significado de la responsabilidad recíproca en materia de ayuda, cómo medirla y cuánto se ha progresado. En la encuesta 2011 de la Declaración se debe elaborar una definición mucho más clara.¹⁴⁸
- Existe una gran necesidad de regular a nivel mundial las evaluaciones nacionales de progreso de la responsabilidad recíproca, para aprender lecciones y generar más presión para un progreso mundial.
- La comunidad internacional debe considerar que la responsabilidad recíproca consiste en que los parlamentos y otras partes interesadas a nivel nacional exijan rendición de cuentas por la ayuda, no sólo a su propio Gobierno ejecutivo, sino también a los proveedores de cooperación para el desarrollo.

147 Véase Consejo Económico y Social (ECOSOC por su sigla en inglés) (Linguee) (2010) *Key findings of the 2010 mutual accountability survey, Foro de Cooperación para el Desarrollo*, y Martin, M (Ed); Rabinowitz; G y Kyriki, K (2010) *Review of progress in international and national mutual accountability and transparency on development cooperation*, Documento de Referencia para el Simposio de Alto Nivel del Foro de Cooperación para el Desarrollo, Versión Revisada, octubre de 2010, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: Nueva York.

148 Aparentemente, la encuesta y la discusión resultaron fundamentales para la revisión de la pregunta original, demasiado simplificada, sobre esta cuestión para la Encuesta de Seguimiento sobre la Declaración de París de 2011.

Los donantes con ideas afines deben tener aún más iniciativa para conducir la responsabilidad recíproca a nivel nacional. Se debe animar aún más a los proveedores no pertenecientes al CAD (gobiernos, fondos mundiales, ONG y fundaciones privadas) a que participen en la responsabilidad recíproca a nivel nacional.

Hacen falta muchos más esfuerzos para conectar la responsabilidad recíproca y los procesos de transparencia a nivel internacional y nacional.

X. b) Progreso hacia los compromisos del Programa de Acción de Accra (párrafo 24) sobre transparencia y responsabilidad para lograr resultados de desarrollo (los donantes y los países son responsables por separado y en conjunto).

Conclusiones: Tanto la falta de conclusiones generales como la naturaleza de las conclusiones disponibles indican que el progreso hacia el objetivo de la transparencia ha sido mayormente lento a moderado, tanto para los donantes como para los países socios, y lento a inexistente en cuanto al objetivo común de “contar con revisiones de evaluación mutua ... para 2010 en todos los países que adoptaron la Declaración”.¹⁴⁹

El crecimiento de la transparencia, un tema que es transversal a casi todos los objetivos clave, ya se ha tratado principalmente en Resultado X ya mencionado. No obstante, cabe señalar en el presente informe que una amplia Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI, por sus siglas en inglés) ha comenzado a abrir nuevas opciones, asumiendo que cuidadosamente agrega valor a los sistemas de información existentes. El apoyo para esta iniciativa y la colaboración con su trabajo ofrecen otra oportunidad a los donantes y organismos, los países socios, la sociedad civil y otros interesados para concretar sus compromisos con este principio.¹⁵⁰ Esta organización se presentó en septiembre de 2008 en Accra, Ghana, como una iniciativa cuyo objetivo es lograr que sea más fácil acceder, utilizar y comprender la información sobre los gastos destinados a la ayuda. Reúne a los países donantes, los Gobiernos de los países en desarrollo, las organizaciones no gubernamentales y los expertos en información sobre la ayuda para que puedan acordar las formas de compartir más y mejor información sobre la ayuda. Dos actualizaciones de donantes (del Reino Unido y los Países Bajos) mencionaron a

149 Programa de Acción de Accra, párrafo 24b.

150 La reciente propuesta de calificaciones de la “Calidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo” incluye de hecho la participación de los donantes en la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI por sus siglas en inglés) como indicador inicial de ayuda de alta calidad, como parte de su dimensión de “transparencia y aprendizaje”. Hasta el momento, dieciocho donantes han firmado la IATI, y 19 países socios la han ratificado: la diferencia es que los donantes se comprometen a ciertas obligaciones específicas de presentación de informes. Esta iniciativa está abierta a todos los candidatos, incluidos los proveedores de ayuda más allá de la OCDE-CAD, para que en el futuro pueda convertirse en un instrumento de transparencia más inclusivo.

la Iniciativa como un mecanismo específico para garantizar la responsabilidad recíproca. Otros dieciséis países donantes y agendas también son parte de esta Iniciativa, junto con 19 países en vías de desarrollo. En el caso de Suecia y el Reino Unido, se introdujeron Garantías de Transparencia a nivel nacional.

En otra iniciativa digna de mención, la organización no gubernamental, Publique Lo Que Financia (*Publish What You Fund*), ha ido más allá con un primer intento de iniciar un balance comparativo detallado de los niveles actuales de transparencia de la ayuda entre los donantes. En base a ocho fuentes de datos y usando un total de 16 criterios e indicadores derivados de su conjunto de Principios de Transparencia de la Ayuda, esta evaluación utiliza una metodología específica para otorgar puntuaciones colectivas de transparencia a treinta donantes multilaterales y bilaterales. Estas puntuaciones demuestran grandes variaciones entre los donantes: la puntuación más alta es más del doble que la más baja. Los autores expresan advertencias sobre el uso y la interpretación de estos resultados, y son criticados en algunos espacios.¹⁵¹ Esta Evaluación no ha realizado un examen de la fiabilidad de esos resultados, pero encuentra que los datos son lo suficientemente bien fundamentados como para ser mencionados. Esto podría además ayudar a estimular el debate y acciones futuras en lo que es probablemente la base más vital para la eficacia de la ayuda, y en donde la información reconocida y acción han sido escasas por demasiado tiempo.¹⁵²

En cuanto a los mecanismos estructurados de responsabilidad recíproca, si bien no existe una tendencia clara en general, cabe identificar una serie de conclusiones individuales que forman dos grandes grupos:

a. Los países en los que se identifica un progreso en aumento o un buen potencial:

- En la evaluación de Bangladesh se observan acuerdos operativos para la evaluación recíproca en dos sectores, y se mencionan planes para desarrollar un sistema más amplio.
- En Camboya y las Islas Cook, se observan sistemas que están mejorando gradualmente, y una de ellas indica que las mejoras en el cumplimiento de los requisitos de gestión

151 Por ejemplo, la inclusión de la membresía en IATI como uno de los 16 indicadores es criticada por algunos.

152 Véase Publique Lo Que Financia (*Publish What You Fund*), Aid Transparency Assessment, 2010. Para contar con una referencia en la etapa de borrador de la discusión, los resultados se resumen a continuación:

- Grupo 1: Por encima del 75% (Banco Mundial, Países Bajos, Reino Unido).
- Grupo 2: Por encima del promedio de 60,8% de los donantes (Comunidad Europea, Irlanda, Banco Asiático de Desarrollo, Suecia, Australia, Fondo Mundial, Banco Africano de Desarrollo, BID, Noruega, Naciones Unidas, Dinamarca y Alemania).
- Grupo 3: Por debajo del promedio de 60,8% de los donantes (Finlandia, Suiza, Bélgica, España, GAVI, Francia, Nueva Zelanda, Canadá, Luxemburgo, EE.UU. y Corea), y
- Grupo 4: Por debajo del 50% (Italia, Austria, Portugal y Japón).

financiera y adquisición, las auditorías y los procesamientos judiciales (junto con los principios de la Declaración) han ayudado a lograr este progreso

- En Senegal se observa que el marco presupuestario a mediano plazo, así como la propuesta de emplear indicadores mejor centrados en el acuerdo del marco de apoyo presupuestario, ofrecen perspectivas de mejora.
- b. Los países donde se han realizado esfuerzos, pero se ha logrado poco éxito hasta el momento:
- En Colombia se ensayó en 2010 un foro tripartito de responsabilidad recíproca, pero se limitaba principalmente a compartir información.
 - En Malawi funcionó durante 2007 un Foro de Alto Nivel para la coordinación de la ayuda, pero resultó “no particularmente exitoso”.
 - En Zambia, los donantes señalan que la responsabilidad recíproca es débil, en gran parte debido a la falta de progreso en el desarrollo de un marco formal de responsabilidad recíproca, y que está afectada por la poca disponibilidad de datos y la gestión deficiente.

Varias evaluaciones¹⁵³ enfatizan el problema primordial de que la responsabilidad entre el país y los donantes sigue siendo asimétrica.

“En Camboya, la Declaración de París ha mejorado la transparencia y la responsabilidad recíproca a nivel nacional, aunque las relaciones de responsabilidad con los socios de desarrollo se han mantenido asimétricas.” (Camboya, página 41)

“La responsabilidad recíproca es quizás lo que más tensión genera entre el Gobierno de la República de Zambia y los donantes. Algunos funcionarios entrevistados del Gobierno de la República de Zambia expresaron la opinión de que, si bien las acciones del Gobierno se someten a muchos escrutinios, los donantes no están igualmente abiertos al escrutinio en temas tales como la entrega oportuna de la ayuda. La inclusión de indicadores relacionados con el desempeño de los donantes al Marco de Evaluación del Desempeño puede ayudar mucho a paliar este desequilibrio percibido. Otros funcionarios del Gobierno de la República de Zambia también quieren que las organizaciones de la sociedad civil que reciben apoyo de los donantes se incorporen a este marco de responsabilidad recíproca.” (Zambia, página 20)

XI. Menos corrupción y más transparencia, que refuerce el apoyo público y permita una movilización y asignación de recursos más efectiva (los donantes y los países son responsables por separado).

153 Camboya, página 41, Mozambique página 47 y Malawi incluyen comentarios sobre las relaciones de poder asimétricas.

Conclusiones: Las medidas que se necesita para mejorar la transparencia han ido progresando de lenta a moderadamente en casi todos los casos, y son claramente más fuertes en la mitad de los países. En aún más países se han ensayado varias medidas de lucha contra la corrupción, pero las apreciaciones de los encuestados informados y otras fuentes aún no logran documentar el tipo de progreso tangible que haría falta para fortalecer el apoyo público y la movilización y asignación efectiva de recursos.

Todas las evaluaciones aportan conclusiones sobre este resultado, y su cobertura se centra en la situación y las medidas adoptadas en los países, en lugar de hacerlo en las expectativas de esfuerzos complementarios por parte de los países donantes para combatir la corrupción a nivel internacional.

Como complemento de otras conclusiones sobre la transparencia, ocho evaluaciones¹⁵⁴ señalan concretamente un aumento de la transparencia en las finanzas públicas. Más de dos tercios observan estrategias nuevas o reforzadas de lucha contra la corrupción, o conjuntos de medidas que se vienen tomando desde 2005, y que incluyen medidas para fortalecer las leyes, auditorías y reformas de las instituciones y del sistema de adquisición. Cinco¹⁵⁵ indican muy poco impacto significativo hasta la fecha. Cuatro evaluaciones¹⁵⁶ señalan expresamente investigaciones recientes o en curso. En algunos casos, los informes señalan distintas evaluaciones de los esfuerzos que se están realizando y de los progresos logrados, por parte de los Gobiernos, los donantes y la sociedad civil. Ninguna de las evaluaciones observa aún un progreso marcado en la reducción de la corrupción,¹⁵⁷ y muchas dan testimonio de los obstáculos persistentes que aún falta superar:

- En Afganistán, la estrategia de lucha contra la corrupción, publicitada a nivel internacional, es poco conocida dentro del país, y la competencia y la duplicación de funciones entre los organismos involucrados impiden que las medidas sean eficaces.
- En Benín, un extensísimo programa de reforma de la gobernabilidad lanzado en 2006 con un conjunto de herramientas de lucha contra la corrupción y modernización de la administración pública, con reformas de recursos humanos y remuneraciones, aún no ha dado frutos.
- En Uganda se observa que a pesar de una política declarada de "tolerancia cero" y de una variedad de organismos de lucha contra la corrupción en el ámbito nacional y local, la corrupción sigue sin disminuir.

154 Bangladesh, Benín, Camboya, Islas Cook, Malawi, Mozambique, Samoa y Sudáfrica.

155 Bolivia, Camerún, Indonesia, Malawi, Malí.

156 Indonesia, Malawi, Malí y Zambia.

157 Por ejemplo Benín, página 51, y Malí, página 29.

Al mismo tiempo, algunos informes señalan una creciente ola de indignación y frustración pública a causa de la corrupción. El informe de Benín es breve:

"La corrupción es el factor que más limita los avances en el área de las finanzas públicas en Benín. Este fenómeno es visto hoy por todos los segmentos de la población como un verdadero obstáculo para el desarrollo socioeconómico del país." (Benín, página 37)

En varios casos, la acción conjunta con los donantes, (o la presión concertada de éstos) ha sido un factor de refuerzo importante para combatir la corrupción:

- En dos casos recientes, (Uganda y Zambia) existen grupos de donantes que prestaban apoyo presupuestario o sectorial que adoptaron fuertes posiciones conjuntas para asegurarse de que se tomaran medidas.
- En Nepal, la presión de un donante llevó a recomendar una adquisición independiente para un programa sectorial.
- En varios países se mantienen diálogos entre el Gobierno y los donantes sobre la corrupción, sobre todo para presionar por una aplicación más estricta.
- Incluso en Senegal, que sufrió una regresión en cuanto a transparencia, con grandes bloques de fondos públicos (fondos presidenciales, nacionales de asambleas y auditoría, así como los de los nuevos donantes) que no están abiertos para el escrutinio presupuestario, la evaluación concluye que la presión concertada y sostenida de los donantes resultó útil para lograr un nuevo código de adquisiciones.

Las medidas que toman los donantes para combatir la corrupción a nivel internacional van generalmente más allá de los ministerios y organismos responsables de la ayuda, y se canalizan a través de más amplias estructuras gubernamentales y legales. El instrumento clave ha sido el Convenio de la OCDE contra el Soborno de 1999, reforzado por la Recomendación de 2009 para reforzar la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

3.7 Puntos del resumen de las conclusiones sobre la eficacia de la ayuda

Los tres objetivos de la Pregunta Central 2 (mejorar la eficacia de la prestación de ayuda y la gestión y el uso de la ayuda, y promover mejores alianzas) atraviesan las evaluaciones de progreso en esta sección, comparados con los principales efectos previstos de la Declaración. La revisión de las conclusiones proporciona las siguientes perspectivas.

La eficiencia de la prestación de ayuda

Resumen de hallazgos: En general, el panorama sobre las ganancias de eficiencia es mixto, pero hasta la fecha resulta aleccionador en relación a la importancia de esta consideración entre los objetivos de la Declaración.

La conclusión general de la Evaluación es que, hasta la fecha, se han reducido muy poco las cargas de gestión de la ayuda al aplicarse la cooperación basada en la Declaración, y que incluso en algunos casos han aumentado las cargas. Esto sugiere que si existiesen esperanzas genuinas de reducir rápidamente las cargas, éstas han probado ser irrealistas.

Al mismo tiempo, muchos mecanismos y prácticas basados en la Declaración están facilitando una visión general mucho mejor de la ayuda a los países socios y a los donantes. En los casos en que se aplicaron junto a sistemas nacionales lo suficientemente robustos, han incrementado la capacidad del país para manejar un apoyo más estratégico, especialmente a nivel sectorial. En igualdad de condiciones, esto se refleja en el aumento de los gastos que los donantes destinan a la ayuda.

Más concretamente, cuando la ayuda se presta mediante enfoques basados en programas, como se desprende de los análisis del sector de la salud, la eficiencia parece haber aumentado en los casos en que las reformas están bien integradas. No obstante, en otros casos se considera que hasta la fecha los costos de transacción en realidad superan los requisitos del trabajo bilateral, a menudo asociados a la falta de reducción de las misiones de los donantes, el cumplimiento de requisitos o los análisis.

Finalmente, se podría esperar obtener al menos algunos beneficios de las contribuciones que realiza la ayuda basada en la Declaración para fortalecer las reformas de la gestión de las finanzas públicas.

Gestión y uso de la ayuda

Resumen de hallazgos: Con todas las reservas necesarias sobre el lento y desigual progreso, es evidente que, en general la gestión y el uso de la ayuda ha mejorado en los países examinados, especialmente en relación a la situación anterior a la Declaración. Además, la ayuda en los términos de la Declaración parece haber contribuido significativamente a ese cambio. Una excepción a este último punto puede estar en los Programas Mundiales que están generalmente insuficientemente integrados con otros procesos, pero que en algunos casos se considera que, de hecho, entrega mejores resultados de desarrollo.

Si bien el registro de cada una de las conclusiones relevantes varía de un país a otro, e incluso dentro de un mismo país,

están surgiendo normas colectivas. Algunos países están ejerciendo con firmeza la apropiación y muestran seguridad en la gestión y uso de la ayuda en aspectos muy variados, en tanto que otros lo hacen de manera selectiva en determinados sectores o programas. Los efectos dependen mucho del contexto del entorno operacional. Los elementos que parecen apoyar la mejora son:

- el tiempo que llevan incorporadas las reformas basadas en la Declaración;
- una apropiación nacional firme que incluya la gobernabilidad política y el compromiso político y burocrático;
- un sólido marco de políticas tanto para los objetivos de desarrollo como para la ayuda misma;
- sistemas nacionales robustos; y
- marcos fuertes y exhaustivos de presentación de informes y evaluación.

Prácticamente todas las evaluaciones mencionan al menos un ejemplo de gestión y uso fuerte de la ayuda a nivel sectorial, incluso donde existen salvedades, y se identifican algunos buenos ejemplos de mejoras a nivel nacional como, por ejemplo, el apoyo presupuestario general.

Existe una suficiente masa crítica de donantes disponible para participar en estos casos de mejora de gestión y uso, cuando los sistemas son lo suficientemente robustos. Existen evidencias de que al menos una fuerte minoría de donantes está dispuesta a hacer más, y a abordar y gestionar los riesgos involucrados según sea necesario. Si bien está claro que aún existen desacuerdos y frustraciones sobre el alcance que podrían tener y que han tenido las mejoras en estas áreas, se han informado pocos casos de conflictos importantes.

Sin embargo, persiste una preocupación generalizada en torno a la gestión de las finanzas públicas y las cuestiones de corrupción, que se mencionan como un importante obstáculo para el progreso en algunos contextos. La mejora de las estrategias y los marcos basados en resultados proporciona una mayor seguridad y una base para la confianza. La Evaluación también pone en evidencia la necesidad de un mayor compromiso sostenido a nivel de políticas, para utilizar la ayuda con el fin de priorizar las necesidades de los sectores más pobres y excluidos, incluidas las mujeres y niñas.

La promoción de mejores alianzas

Resumen de hallazgos: El grupo de evaluaciones de resultados que reflejan “el establecimiento de alianzas más inclusivas y eficaces para el desarrollo” indica un cambio mayormente positivo. Un cambio directo que se produjo es que la Declaración se ha centrado explícitamente en las relaciones de ayuda, y abrió un diálogo importante

sobre las propias alianzas (entre los países y los donantes, entre donantes y con otras partes interesadas), en lugar de dedicarse sólo al aspecto técnico o financiero de la gestión de la ayuda. También ya se están sintiendo una serie de ventajas prácticas claras.

Existe evidencias de que actualmente las alianzas tienen en general una base más fuerte, que se apoya en el fortalecimiento de los niveles de transparencia, la apropiación por parte de los países socios y los mecanismos estructurados para el diálogo y la colaboración de alto nivel, especialmente en torno a las modalidades de ayuda basadas en programas. Naturalmente, esto se suma a la necesidad de romper algunos límites, acordar prioridades y dedicarse a abordarlas.

Existen algunas evidencias de la racionalización de los donantes, especialmente cuando cuentan con el apoyo de una política de gestión de la ayuda o instrumento similar, y con un fuerte liderazgo gubernamental. No obstante, esto no es una tendencia general. La previsibilidad está mejorando, pero la fragmentación sigue impidiendo el diálogo y la comprensión compartida de las prioridades y de las formas de abordarlas. Hace falta un esfuerzo mucho más concertado y coherente, tanto de los donantes como de los países.

La falta de delegación coherente de los donantes a sus oficinas de campo se menciona frecuentemente como un obstáculo

práctico a la mejora del comportamiento de las alianzas. Las decisiones que se toman en las oficinas centrales (o que no se toman cuando es necesario) impiden el progreso y las alianzas en el campo.

Las mejoras logradas hasta la fecha en las alianzas se produjeron a pesar de lo limitado del progreso en casi todos los países para establecer mecanismos adecuados que permitan evaluar mutuamente el desempeño. Ni los donantes ni los países socios pueden afirmar que han cumplido con todos sus compromisos, pero el tema recurrente es que las relaciones siguen siendo asimétricas. Para lograr muchos más progresos frente este obstáculo hace falta que los países asuman un liderazgo mucho más fuerte, y que los donantes reconozcan sus responsabilidades de rendición de cuentas dentro de la relación.

Además, es posible que la base prometedora de alianzas mejoradas sea frágil. Al pasar de las etapas iniciales de aplicación de las reformas a los aspectos más profundos de resolución de problemas y enfrentamiento de nuevos desafíos, probablemente se intensificarán las demandas impuestas a los países socios y a los donantes como grupo. Las mejoras iniciales de los hábitos de cooperación y las bases para una mayor confianza se pondrán a prueba para comprobar si son lo suficientemente resistentes como para soportar estos cambios, sin disolverse ni volver a caer en los antiguos métodos fragmentados.

4. Hallazgos sobre las Contribuciones a los Resultados de Desarrollo

4.1 Pregunta Central de Evaluación 3: “¿La aplicación de la Declaración de París ha reforzado la contribución de la ayuda a los resultados de desarrollo sostenible? ¿Cómo?”

Este capítulo del informe da el siguiente paso desde el análisis de los cambios en la eficacia de la ayuda, hacia el análisis de las evidencias sobre la contribución de la campaña de la Declaración a los resultados. En ella:

- se evaluarán brevemente las respuestas generales de las evaluaciones a esta pregunta, y luego
- se presentarán las conclusiones de evaluación obtenidas por medio de las cuatro sub-preguntas más específicas que figuran en la Matriz de Evaluación.

4.2 Conclusiones generales en el marco de esta pregunta

En ninguna de las evaluaciones se observa una conexión inmediata y directa entre la campaña de la Declaración y los resultados de desarrollo alcanzados, pero en una sólida mayoría de informes existe evidencias de que aportó al menos algunas contribuciones plausibles para mejorar los resultados a través de las vías de reforma trazadas en el capítulo anterior.

El análisis se ciñe al marco acordado para evaluar las posibles contribuciones de las reformas de la ayuda a los resultados de desarrollo sostenible.¹⁵⁸ Las contribuciones de la ayuda, y a su vez las reformas, dependen de los progresos de desarrollo logrados en un país. La ayuda es sólo uno de los factores, como subraya el Capítulo 2 sobre el contexto.

Siguiendo la estructura consensuada, las evaluaciones se basaron en fuentes convencionales para presentar informes sobre

¹⁵⁸ Todos los evaluadores involucrados sabían que el seguimiento de esos efectos sería un gran reto. Inicialmente, algunos se sentían muy escépticos, y algunos informes aún dudan en sacar conclusiones sobre esta Pregunta Central.

los progresos logrados. Luego se usaron otros trabajos de evaluación y exámenes para medir las contribuciones de la ayuda a esos resultados. Como tercer paso, los evaluadores analizaron qué valor podían haber sumado hasta la fecha las reformas a la ayuda. Antes de atribuir contribuciones a las reformas de la DP, las evaluaciones han tenido en cuenta la influencia de otros factores en la mejora de las contribuciones de la ayuda y los resultados de desarrollo, y sopesaron explicaciones alternativas incluyendo la posibilidad de que los resultados pudieron haber ocurrido de cualquier manera, en ausencia de estos aportes.¹⁵⁹ Las conclusiones de las evaluaciones sobre estas cuestiones son coherentes con sus conclusiones sobre los cambios en la eficacia de la ayuda que se sintetizan en la sección anterior.

Las cuatro áreas¹⁶⁰ evaluadas fueron:

1. los resultados en determinados sectores (especialmente el de la salud, que es el que más comúnmente se estudia);
2. los resultados relacionados con priorizar las necesidades de los sectores más pobres;
3. los resultados relacionados con el fortalecimiento de las capacidades institucionales y del capital social; y
4. los resultados relacionados con la mejora de la combinación de modalidades de ayuda.¹⁶¹

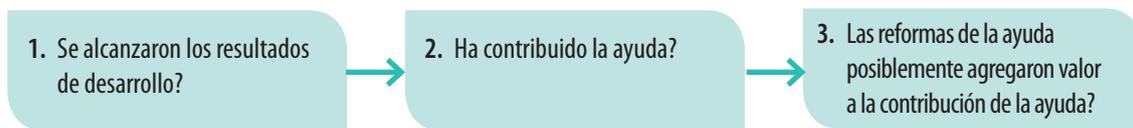
¹⁵⁹ Por lo tanto, aplicaron como regla básica un enfoque de “análisis de las contribuciones” a la evaluación.

¹⁶⁰ Muchas otras áreas de resultados pudieron haber sido escogidas. La selección de este pequeño número fue necesaria para que la evaluación pudiese ser lo suficientemente profunda. Éstas cuatro fueron seleccionadas mediante amplias consultas entre los participantes, por representar algunos de los aspectos más importantes relativos a resultados de desarrollo y porque ofrecían la posibilidad de contar con información suficiente y fuentes analíticas primarias.

¹⁶¹ Claramente, la combinación de modalidades de ayuda (entre los proyectos, los programas, el apoyo presupuestario, etc.) no es un resultado de desarrollo en el mismo sentido que los demás, pero las conclusiones son fundamentales, dada la suposición generalizada de que la agenda de la Declaración se centra en el incremento de los enfoques de la ayuda basados en programas como clave para mejorar los resultados.

Cuadro 3. Resumen de las contribuciones generales a los resultados de desarrollo analizados

Evaluados a través de una secuencia de tres preguntas:



Resultados de desarrollo / Analizados	Progreso alcanzado ¹⁶²	Contribución de la ayuda al progreso	Contribución de las reformas de la ayuda desde 2000-2005 a la contribución de la ayuda	Solidez de la cadena de evidencias ¹⁶³
Resultados de desarrollo: Resultados de desarrollo fortalecidos en sectores específicos (<i>notablemente en la salud como un estudio de caso común</i>)	Algo	Algo / substancial	Algo / poco	Adecuado
Llegando a los sectores más pobres: Mayor prioridad a las necesidades de las personas más pobres, incluyendo mujeres y niñas	Poco	Algo / poco	Algo / poco	Adecuado
Construcción de capacidades: Incrementos sostenibles en i. capacidades institucionales y ii. capital social	i. Algo / poco ii. Algo	Algo / poco	Algo	Pobre
Modalidades de la ayuda: Mezcla más efectiva de modalidades de ayuda (<i>por ejemplo, proyectos, programas de apoyo presupuestario, etc.</i>)	Algo / poco	Poco	Algo	Adecuado

Debido a la variedad de resultados diferentes, las categorías muestran el hallazgo más frecuente en primer lugar, seguido por la más frecuente, con los hallazgos más particulares reflejados en el análisis detallado.

Las conclusiones de todas estas áreas se resumen a continuación en el Cuadro 3, seguido por un análisis posterior de las evidencias. Debido a la diversidad de conclusiones, las calificaciones listan primero la conclusión más frecuente, seguida por la próxima más común. Las conclusiones más particulares se reflejan en el análisis detallado.

Como en el Cuadro 2, las múltiples categorizaciones enlistan la categoría más grande primero, seguida por la más pequeña, cuando fue aplicable. Para explicar estas conclusiones colectivas con los dos primeros ejemplos: para los resultados en los sectores, especialmente el de la salud, *la mayoría* de las

evaluaciones nacionales indicó cierto progreso en cuanto a resultados de desarrollo. *La mayoría* de los informes evidenciaron una contribución *moderada* o *substancial* de la ayuda. *La mayoría* de los países, aunque no todos, observaron *algunas* contribuciones plausibles de las reformas a la contribución de la ayuda en si misma, para los resultados esperados.

En cuanto a dar mayor prioridad a las necesidades de las personas más pobres, los resultados logrados se perciben mayormente como *pocos* y las contribuciones de la ayuda también se perciben como *menores* que en la primera área, *pero* el valor agregado a la contribución de la ayuda por medio de las reformas de la ayuda es algo *mayor* que en el caso de la salud.

162 Escala: Substancial, algo, poco, ninguno.

163 Escala: Bueno, adecuado, pobre.

4.3 Hallazgos específicos

Resultados de desarrollo: “¿Han mejorado los resultados en sectores específicos a través de la aplicación de los principios de la DP?”

Conclusiones: La mayoría de las evaluaciones indican al menos cierto progreso significativo en los resultados de desarrollo desde el período 2000-2005, especialmente en materia de salud. La mayoría también indica algunas contribuciones, si bien irregulares, de la ayuda a esos resultados mejorados, sustanciales en algunos casos.

Las evaluaciones indican un fortalecimiento entre moderado y escaso de la contribución de la ayuda durante el período vinculado al paquete de reformas de la Declaración. Estos efectos se relacionan principalmente con la función de la Declaración de promover, fortalecer y legitimar las plataformas y los marcos para la acción y la coordinación. Las evaluaciones indican que al facilitar un mayor crecimiento de las inversiones, la participación y la eficacia, ya se producen contribuciones plausibles de la ayuda influida por la Declaración a los servicios o efectos de salud mejorados, con resultados más variados o no concluyentes en otros sectores.

El enfoque en las contribuciones en determinados sectores ha logrado cimentar en gran medida el análisis, y ayudar a explicar el desempeño. La totalidad de los 21 informes indican cierta contribución de la campaña de la Declaración a las iniciativas de desarrollo sectorial. Muchos de estos reflejan cambios en el proceso, pero a menudo han facilitado el crecimiento de las inversiones, la eficiencia y los resultados. Los distintos niveles y tipos de funciones, así como algunos desafíos pendientes, se explican en los extractos de los informes a continuación:¹⁶⁴

“Las áreas de contribución de la Declaración de París (DP) al progreso sobre la eficacia de la ayuda incluyen el marco de políticas de desarrollo, los mecanismos de coordinación de la ayuda y los enfoques sectoriales de gestión. Estos son resultados significativos y sostenibles que se han traducido en algunas inversiones de desarrollo que reflejan todos o algunos de los principios de la DP en su diseño y aplicación. Más concretamente, la DP ha mejorado el diálogo intenso en el sector, lo cual contribuyó al desarrollo de mecanismos y procesos que han favorecido el apoyo coordinado a los sistemas nacionales y el uso más amplio de los enfoques basados en programas. Los compromisos han orientado la aplicación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

¹⁶⁴ Véase también Benín, páginas 63 y 68, para obtener un desglose de los efectos en los sectores de la salud y el agua.

La DP ha fomentado la armonización de los enfoques de los donantes, como se evidencia en el Marco de Asistencia Conjunta y la División del Trabajo en el sector de la salud. Sin embargo, la mayoría de los socios de desarrollo se encuentran atrapados entre el requisito del trabajo conjunto a nivel nacional y el de responder a las prioridades y preocupaciones diferentes de sus oficinas centrales. ... La continua fragmentación de las modalidades de ayuda supone una carga administrativa enorme para las capacidades del sector, y refleja la falta de confianza de los socios de desarrollo en los sistemas nacionales.

... Es difícil rastrear si la DP ha sido un factor de influencia en la gestión dirigida a los resultados a nivel sectorial. Del mismo modo, no existe evidencias de que la DP haya sido un factor determinante para influir en la responsabilidad recíproca, debido a las relaciones de responsabilidad asimétricas entre el Gobierno y los socios de desarrollo. Respecto de la eficacia administrativa, es evidente la cantidad sustancial de tiempo que dedican los socios de cooperación y los funcionarios del Gobierno de la República de Zambia para asistir a las reuniones de coordinación de enfoque sectorial, lo cual en general parece estar incrementando los costos de transacción en lugar de reducirlos (especialmente para el Donante Principal o Troika)”. (Zambia, página 50)

“La aplicación de los Principios de la DP en sectores como la salud han fortalecido las relaciones de ayuda y han permitido a los donantes incrementar los recursos destinados a estos sectores ... la aplicación de los principios de la DP ha influido en la determinación de dónde utilizar la ayuda, según la situación de los ODM. La mayor cantidad de recursos ha llevado a mejorar en gran medida los resultados de desarrollo... (por ejemplo mediante el uso de enfoques sectoriales). Los datos sobre pobreza, mortalidad infantil, educación, etc., todos registran mejoras”. (Malawi página 45)¹⁶⁵

Conforme se solicitó, salvo uno¹⁶⁶, todos los informes de evaluación tratan en cierta medida sobre las contribuciones en el sector de la salud. En muchos de estos países, la ayuda es un importante apoyo financiero, técnico y organizativo para el sector, y se le atribuye al menos cierta contribución a la mejora de los servicios de salud o de los resultados del país durante los últimos años. Por otra parte, dos terceras partes¹⁶⁷ de las evaluaciones dan indicios de que las contribuciones de la ayuda mejoraron desde 2000-2005 por medio de las reformas

¹⁶⁵ Véase también Nepal, página 57.

¹⁶⁶ Colombia, donde el sector recibe poca o ninguna ayuda externa.

¹⁶⁷ Afganistán, Bangladesh, Bolivia, Camerún, Islas Cook, Indonesia, Malawi, Mozambique, Nepal, Senegal, Sudáfrica y Zambia. Además, Camboya señala que “Si bien no existe una relación directa entre la DP y la atención [gubernamental] a la reducción de la pobreza, los proyectos de desarrollo específicos de la muestra ... generaron significativos resultados de reducción de la pobreza, por medio de las estrategias de programación a favor de los pobres que han logrado mejoras sostenibles en la vida de las comunidades y poblaciones vulnerables beneficiarias. Estos desarrollos son coherentes con la Declaración de París”, página 69.

basadas en la DP, como ilustran los ejemplos anteriores. Todos documentan también un progreso desigual y otros factores¹⁶⁸, y en varios casos recurren a comparaciones o contrastes con otros sectores. La Evaluación no cuenta con suficiente evidencia comparativa de otros sectores para determinar cuán representativos podrían ser estos amplios resultados en materia de salud.

Dos de las evaluaciones, en Vietnam y Samoa (un país grande con una larga experiencia en eficacia de la ayuda y un país pequeño con experiencia muy reciente) señalan que es demasiado pronto para evaluar los cambios en los efectos de las nuevas prácticas o instrumentos de ayuda sobre los resultados en materia de salud. Dos evaluaciones (en Benín y Senegal) señalan que, hasta la fecha, los enfoques de fondos verticales en estos países han hecho contribuciones más concretas que los enfoques sistémicos a los resultados de salud, mientras que la evaluación de Uganda registra y explica conclusiones más variadas sobre este registro.¹⁶⁹

Las experiencias que se informan sobre la contribución en otros sectores también son variadas, y surgen algunas explicaciones interesantes. En el sector del agua, se atribuyen contribuciones significativas a la DP en tres países, sobre todo por haber facilitado las plataformas para la participación de diversas partes interesadas: Senegal, Uganda y Benín. En Zambia se armó un foro con donantes para el sector de la agricultura, pero las diferencias en cuanto a las políticas, que incluyen subsidios a los fertilizantes y la función del Gobierno en la comercialización de maíz, retrasaron el progreso. En otros dos países (Uganda y Mozambique) se observaron resultados más modestos en el sector agrícola.¹⁷⁰

168 Para obtener un ejemplo de los demás factores mencionados, véase el informe de Sudáfrica. “La aplicación de los principios de la DP se está llevando a cabo simultáneamente con otras intervenciones, como las declaraciones y direcciones políticas claras, el compromiso con la planificación basada en los resultados, y un cambio de liderazgo a nivel nacional y provincial”, página 48. En otros dos casos, Benín y Uganda, los resultados desalentadores del sector se atribuyen a un liderazgo débil o ausente, o a la inestabilidad de la gobernabilidad política y a los problemas sectoriales más amplios que también frustraron los intentos de contribución de la DP. La evaluación de Benín señaló que no bastaba con una visión estratégica para superar las disfunciones del sistema de salud pública. Camerún señaló la corrupción y el financiamiento insuficiente como factores limitantes clave. En Zambia, a pesar de unos resultados muy buenos, los procesos más sólidos de coordinación de la ayuda se han visto obstaculizados por la creación de estructuras paralelas de prestación de ayuda. Por el contrario, en Mozambique, se considera a la visión y el liderazgo del gobierno como los factores clave de los progresos logrados, y en Malawi se señala que el fortalecimiento de la endeble base de recursos humanos fue un factor importante para el éxito de los enfoques sectoriales del sector de la salud.

169 La evaluación de Uganda señala que los cambios en los patrones de la reforma de la eficacia de la ayuda (como el retraso de los procesos políticos y la inestabilidad de la gobernabilidad política) están vinculados con el retraso de los resultados de desarrollo”, página 44.

170 En el sector de la energía, se informa que estos enfoques, al menos en términos generales, están contribuyendo en Bangladesh, al igual que en los programas de transporte (también en Bolivia) y cambio climático. En las Islas Cook se observaron otras contribuciones en el área de la infraestructura.

Finalmente, en Colombia, un país de ingresos medios, donde la importancia relativa de la ayuda y su contribución potencial al desarrollo son generalmente mucho menos significativas que en otros lugares, se observa que la introducción de la ayuda y de los procesos e instrumentos al estilo de la DP han aportado un importante “nicho” de contribución al ayudar a responder a las nuevas o complejas cuestiones de desarrollo. Es así que tanto en relación con el medio ambiente como con el reto más importante de las personas desplazadas, la cooperación internacional basada en la DP ha prestado ayuda al proporcionar una plataforma e intercambiar experiencias, así como un enfoque sectorial en el área del medio ambiente.

“Dentro de los logros de implementación se aprecia que, a diferencia de otras percepciones referidas a la modalidad, un enfoque sectorial puede ser relevante para un País de Renta Media, en la medida en que exista un liderazgo demostrado por parte de la institucionalidad en determinado sector. ...Además, el sector viene produciendo un diálogo de política sectorial que contribuye a que se dé una política integral, en medio de la dispersión de intereses y de actores....Un importante resultado de la modalidad sectorial es que a partir del apoyo de los Países Bajos se han dado sinergias para apalancar apoyos de otros donantes en el sector... De todas formas, para el caso de Colombia la modalidad del sector ampliado, en ocasiones, ha incentivado la reunión temática de donantes en el tema ambiental”. (Colombia, página 81)

Llegar a los sectores más pobres: “¿Ha ayudado la aplicación de la DP a los países a mejorar la prioridad de las necesidades (más allá de la pobreza de ingresos) de las personas más pobres, incluyendo mujeres y niñas?”

Hallazgos: En general, la mayoría de estas evaluaciones reflejan que el ritmo y la distancia recorrida en el fortalecimiento de estas prioridades es poca; existe evidencias de ciertas contribuciones positivas de la ayuda y de cierto valor añadido por las reformas y las operaciones basadas en la Declaración desde 2000-2005. En estos casos, un tema que está claro es la contribución de la Declaración al desarrollo de marcos de diálogo basados en alianzas, así como la programación y el seguimiento para abordar estos temas “multidisciplinarios”.

Todas las evaluaciones abordaron la pregunta en diferentes grados. Se aconsejó a los evaluadores nacionales que la abordaran mediante el análisis de los requisitos previos para una priorización efectiva, como son la preparación de análisis y datos desagregados sobre las desigualdades, las instituciones y los mecanismos, las estrategias y los planes, las plataformas, y las asignaciones presupuestarias. Teniendo en cuenta estos fundamentos, se podrían examinar los resultados logrados en busca de las contribuciones de la ayuda, y de las contribuciones mejoradas mediante la aplicación de la agenda de la reforma.

Los informes indican claramente que la priorización que se da a las necesidades de los sectores más pobres, incluidas las mujeres y niñas, depende principalmente del compromiso nacional y de la sociedad, o de la falta del mismo, para combatir las profundas raíces de la desigualdad, la exclusión y la falta de autonomía. Unas pocas evaluaciones indican progresos importantes desde 2000-2005, la mayoría indica un progreso muy lento y limitado, y algunas no indican ningún tipo de progreso.¹⁷¹ La ayuda y las reformas de la ayuda han hecho contribuciones dentro de estas realidades.

Cuatro informes (Bangladesh, Uganda, Malawi¹⁷² y Vietnam) indican progresos en la priorización de estas necesidades, y en el caso de Bangladesh y Vietnam se lograron resultados de desarrollo sustanciales. Las evaluaciones de Bangladesh, Indonesia y Vietnam atribuyen a la ayuda el mérito de algunas contribuciones (especialmente a la ayuda basada en la Declaración), mientras que el informe de Uganda indica que el impulso es exclusivamente interno y precede a la Declaración por varios años. Trece evaluaciones¹⁷³ indican progresos variados, y en siete de estas¹⁷⁴ se observan distintas influencias de la ayuda, especialmente de las operaciones basadas en la Declaración. La evaluación de Benín es bastante representativa:

“... cuando estos resultados provisionales se observan en el contexto de la Declaración de París, están sin duda influenciados por la relación de ayuda a través de la asistencia financiera y técnica proporcionada por los Socios Técnicos y Financieros en el desarrollo de los productos intermedios utilizados, por ejemplo, en el proceso de redacción de la Estrategia de Crecimiento para la Reducción de la Pobreza. Por lo tanto, se han realizado algunos progresos desde el 2005 en términos de contribución de la ayuda a estos resultados.

171 Estos hallazgos reflejan un informe de síntesis preparado para el Foro de Alto Nivel de Accra en base a seis estudios de casos nacionales (Bangladesh, Bolivia, Kenia, Sierra Leona, Uganda y Vietnam). “En resumen, si bien se progresó en la atención a las cuestiones de derechos humanos, género e igualdad en el plano político, el grado de aplicación y seguimiento de estos compromisos está menos avanzado y no ha recibido la atención sostenida de los Gobiernos socios o los donantes.” Oxford Policy Management, Social Development Direct and workingtogetherltd (2008) Making Aid more Effective through Gender, Rights and Inclusion: Evidence from Implementing the Paris Declaration: Resumen Analítico y Estudios de Casos Nacionales, Londres: Oxford Policy Management/Social Development Direct.

172 El informe de Malawi señala que el reconocimiento de las cuestiones de género dentro de los marcos comunes de evaluación, por ejemplo para el apoyo presupuestario general o los mecanismos de inclusión de género más eficaces, está relacionada con la aplicación de la Declaración: “El reconocimiento de la pobreza extrema, la exclusión y las cuestiones de género en la política y la planificación del desarrollo, así como la priorización de las necesidades de las personas más pobres más allá de la pobreza de ingresos se incrementó con la aplicación de la Declaración en Malawi... Se atribuye a la Declaración el fortalecimiento de las estrategias y enfoques a favor de los pobres mediante el diálogo activo con todos los interesados y mediante la promoción, que ha aumentado la conciencia sobre las necesidades de los grupos vulnerables”, página 74.

173 Bangladesh, Benín, Bolivia, Camboya, Colombia, Islas Cook, Malí, Mozambique, Nepal, Samoa, Senegal, Sudáfrica y Zambia.

174 Bangladesh, Benín, Bolivia, Camboya, Malawi, Nepal y Zambia.

Es el mismo caso para los efectos de la Declaración de París sobre la relación de ayuda. Estos efectos pueden provenir de una influencia transversal de la relación de ayuda. Es posible decir que se han alcanzado algunos progresos en la manera de establecer prioridades respecto a las necesidades de las personas más pobres, incluidas las mujeres y las niñas (en el período 2005-2010, en comparación con el período 2000-2004.” (Benín, página 78)

En Camboya, donde la evaluación indica que la ayuda está contribuyendo pero el desafío más importante va a ser la descentralización, el informe señala lo siguiente:

“Si bien la Evaluación no atribuye a la DP y/o al AAA (Declaración de París y Plan de Acción de Accra) los resultados logrados en cuanto a igualdad de género para las mujeres y niñas en Camboya... la DP y/o el AAA han facilitado el progreso de la incorporación de las cuestiones de género, al proporcionar una importante plataforma para la aplicación, participación y promoción con un amplio grupo de partes interesadas... Además, los mecanismos de coordinación de la ayuda y las herramientas de planificación y seguimiento desarrolladas para facilitar la aplicación de sus compromisos, han contribuido a fortalecer la incorporación de la igualdad de género a los procesos de desarrollo a nivel nacional, sectorial y comunitario. (Camboya, página 67)

Los informes de Malawi y Zambia incluyen variantes de esta conclusión. Se atribuye a las actividades basadas en la Declaración la mayor priorización de estas necesidades en el sector de la salud, así como la contribución al desarrollo de un Programa conjunto de apoyo para las cuestiones de género a nivel nacional.¹⁷⁵ En la evaluación de Vietnam se observa una influencia concreta en la promoción del diálogo sobre políticas, los programas para las minorías étnicas y la generación de datos desglosados. Asimismo, el beneficio de esta mejora en los datos también se menciona en los informes de Zambia y Malawi. En Mozambique, si bien no se atribuye una influencia directa a la Declaración, la evaluación argumenta que al legitimar el aparato gubernamental se puede haber incrementado la disponibilidad de los donantes para respaldar los programas sectoriales que priorizan a las personas excluidas, incrementando por lo tanto el apalancamiento financiero para esta labor. Sin embargo, la persistencia de las profundas disparidades regionales, en este país y en otros, es un recordatorio de los factores determinantes más poderosos que afectan los resultados. En Colombia, en tanto, se observa que el factor relativamente pequeño que representa la ayuda no parecer haber influido en la lucha contra las persistentes disparidades regionales y de otros tipos.

Se destacan otras dos explicaciones sobre el poco progreso. En dos casos, Camerún y Senegal, se registra una lucha débil contra las desigualdades. En Senegal, esto sucede a pesar de algunas medidas iniciales basadas en la Declaración para

175 Aunque en Zambia esto aún no se ha trasladado a los presupuestos sectoriales o nacionales.

promover un enfoque estratégico para el fortalecimiento de estas prioridades. En todos estos casos, la falta de progreso se atribuye básicamente a la falta de voluntad política y/o a la escasez de instrumentos operativos para aplicar las políticas.¹⁷⁶ Las evaluaciones de Camerún, Senegal y Zambia resaltan la falta de datos como una limitación, y en el caso de Camerún se identifica la falta de estrategias probadas para apuntar a grupos específicos de la población como un punto débil importante en la lucha contra la exclusión. En Malawi, también se indica que los desacuerdos entre el Gobierno y los donantes en cuanto a los enfoques políticos de los sectores económicos han obstaculizado la “alineación de la ayuda a favor de los pobres”.¹⁷⁷

En Samoa, la evaluación plantea la posibilidad de que la agenda de la Declaración haya ejercido una influencia en relación con los grupos marginados, pero no una influencia positiva. Concluye que “muchos de los entrevistados, particularmente en el sector de la salud y en cierta medida en los sectores de la energía y el agua comparten la opinión de que el tema central ha sido la planificación, los sistemas y los procesos de prestación de ayuda a expensas del diálogo sobre políticas y la atención de los resultados, en especial en lo relativo a los grupos marginalizados”.¹⁷⁸

Finalmente, la evaluación de Afganistán critica duramente tanto al Gobierno como a los donantes en relación con la respuesta a las necesidades de las mujeres y niñas, un tema crítico en ese país.¹⁷⁹ Queda implícito que los donantes podían y debían haber hecho mucho más para presionar por estas prioridades, dado el su importante rol en el país. Al mismo tiempo, este caso es solo otra demostración de la primacía de propiedad nacional, y los límites de la ayuda y reformas a la ayuda cuando se enfrentan con obstáculos poderosos de resistencia enraizada y a un compromiso nacional limitado con los cambios de desarrollo profundos.

El fortalecimiento de las capacidades: “¿Ha propiciado la aplicación de la Declaración de París aumentos sostenibles en las capacidades institucionales y en el capital social¹⁸⁰ a todos los niveles para responder a los desafíos de desarrollo? ¿Por qué, cómo, dónde y cuáles son los efectos?”

176 Senegal, página 58. La voluntad de ayudar a los más pobres existe en dos sectores (salud y agua y sanidad) pero los instrumentos para alcanzar estos objetivos son inadecuados y no permiten la implementación de opciones de política, tales como aquellas definidas en el Documento de Estrategia de reducción de la pobreza (DSRP, por sus siglas en francés. Los subsidios concedidos por el Gobierno parecen masivos, sin objetivo y con frecuencia ineficaces.

177 Malawi, página 68.

178 Samoa, página 61.

179 Informe de Afganistán, página 55.

180 A modo de referencia, en la orientación para la Evaluación se define al “capital social” como “Las redes que, junto con las normas, los valores y las nociones compartidas, facilitan la cooperación dentro de un grupo o entre distintos grupos” (OCDE 2001). En resumen, la Matriz de Evaluación se refiere al capital social como “redes de resolución de problemas en la sociedad”.

Hallazgos: En casi todas estas evaluaciones se observa que el ritmo y la distancia recorrida en el incremento de las capacidades institucionales es moderado o escaso; muy por debajo de las expectativas implícitas en 2005. Por otro lado, las conclusiones sobre ciertos efectos de crecimiento del capital social resultan más prometedoras.

La mayoría de las conclusiones sobre las dificultades para desarrollar las capacidades no están relacionadas con ninguna función de la ayuda o de la Declaración, si bien una de ellas denota una función negativa de la ayuda en general. En seis de las siete evaluaciones que presentan conclusiones sobre el capital social, se observa que los principios de la Declaración de París y las nuevas normas han ayudado a crear o respaldar un entorno propicio para la sociedad civil.

La extrema y persistente debilidad de las capacidades que se observa en la evaluación de una situación de fragilidad pone de manifiesto la importancia de este objetivo, al contrario de cualquier suposición de que en estos casos sean menos aplicables los principios y las buenas prácticas de la Declaración.

Prácticamente todos los informes responden a estas preguntas con conclusiones diversas pero con algunos temas en común. Doce de las evaluaciones indican un progreso lento, irregular o escaso en el desarrollo de capacidades institucionales a nivel general o sectorial.¹⁸¹ En muchos casos esto sucede a pesar de los diagnósticos y las iniciativas repetidas que se vienen llevando a cabo desde hace tiempo. La mayoría de estas conclusiones no están especialmente relacionadas con ninguna función de la ayuda ni de la Declaración, o le atribuyen una contribución benigna pero no particularmente efectiva.

Siete de las evaluaciones brindan conclusiones¹⁸² más positivas sobre el fortalecimiento de las capacidades, aunque sólo tres de ellas (Indonesia, Benín y Malawi)¹⁸³ le atribuyen una función significativa a la ayuda o a las reformas de la ayuda

181 Afganistán, Bangladesh, Benín, Bolivia, Camboya, Camerún, Malí, Filipinas, Senegal, Uganda y Zambia. El informe de Nepal cita el problema de la asistencia técnica fragmentada, todavía tradicional, como respuesta a la capacidad institucional.

182 Benín, Colombia, Islas Cook, Indonesia, Malawi, Samoa y Vietnam.

183 El informe de Benín señala que “se ha destacado importantes progresos en el funcionamiento del marco institucional establecido durante el periodo 2005-2010 comparado con el periodo 2000-2004. La Declaración de París ha realizado importantes contribuciones a algunas mejoras” página 106. Malawi señala evidencias de que la aplicación de la Declaración ha contribuido a un “modesto incremento” del capital institucional y social a nivel sectorial en el área de la salud. La misma evaluación señala, no obstante, que la influencia de la Declaración sobre el capital institucional y social se ha visto limitada por la suposición implícita de que la aplicación a nivel macro daría lugar a una mayor capacidad gracias a un mecanismo de “goteo”, lo cual de hecho no ha ocurrido. En la evaluación nacional de Colombia, se observa nuevamente que la ayuda basada en la Declaración ha logrado aportar un importante “nicho” al ayudar a desarrollar las capacidades en un nuevo sector.

desde 2000-2005. El informe de Vietnam ofrece una descripción general bastante representativa:

“Es muy difícil aislar el impacto de la [Declaración Base de Hanói]¹⁸⁴ sobre la capacidad institucional. La mayoría de los proyectos de la AOD incluyen un componente de desarrollo de capacidades. En Vietnam, como en muchos otros países, uno de los desafíos más difíciles es aumentar la eficacia del desarrollo de capacidades. ... Los organismos gubernamentales de Vietnam tienden a errar en el diagnóstico de sus propias limitaciones en cuanto a capacidad, y proporcionan poca orientación a los Socios de Desarrollo sobre el tipo de asistencia que necesitan. Son pocas las estrategias sectoriales que abordan adecuadamente los requisitos institucionales previos para lograr sus objetivos de desarrollo. Ante la falta de un liderazgo nacional eficaz para el fortalecimiento de las capacidades, los funcionarios del Gobierno de Vietnam se mostraron escépticos acerca de varios proyectos de desarrollo de capacidades, especialmente los relacionados con asesores técnicos extranjeros”. (Vietnam, página 39)

Un tema que aparece en varios informes es la dificultad de lograr un desarrollo equilibrado de las capacidades a nivel de los ministerios centrales y sectoriales, de los Gobiernos regionales y locales y en la sociedad civil. Una de las experiencias es una iniciativa plurianual de amplio alcance pero inconclusa en Camboya, con el fin de desarrollar una estrategia específica de desarrollo de capacidades que alcanzara más allá de los ministerios centrales. En Senegal se dieron ciertos logros en el desarrollo de las capacidades de algunos sectores específicos, junto con un fracaso documentado a un nivel más general, lo cual lleva a la recomendación de que el curso más factible sea probablemente el nivel sectorial. En Malí se informa lo contrario: que las mejoras observadas a nivel nacional aún no se reflejan a nivel local. En Mozambique, la conclusión es que en algunos sectores se han fortalecido las capacidades, pero no las funciones de las políticas ni la sociedad civil. Cabe citar nuevamente el informe de Vietnam:

“[El ministerio responsable] ha examinado la posibilidad de una estrategia nacional de fortalecimiento de las capacidades, pero consideró que el problema era demasiado amplio para abordarlo en una sola estrategia. Como resultado de ello, sería difícil concluir que la Declaración Básica de Hanói y sus procesos hayan dado lugar a un incremento general en la eficacia del fortalecimiento de las capacidades. Por supuesto, existen muchos casos concretos de gran calidad en el fortalecimiento de las capacidades, especialmente en áreas específicas donde el Gobierno de Vietnam ha reconocido la necesidad de aprender de la experiencia extranjera. ... Por otro lado, se han logrado mejoras concretas en la capacidad del Gobierno de Vietnam para gestionar las inversiones públicas. Esto está claramente relacionado con el énfasis que pone la Declaración Básica de Hanói en el fortalecimiento y la utilización de los sistemas nacionales. (Vietnam, página 39)

184 La Declaración Básica de Hanoi es la adaptación de la Declaración de París a la situación de Vietnam por parte de Vietnam y sus Socios de Desarrollo.

Algunas evaluaciones señalan posibles efectos negativos de la ayuda basada en la Declaración sobre las capacidades institucionales. El informe de Mozambique hace referencia a un análisis que sugiere que se produjo una erosión gradual de la responsabilidad ante los ciudadanos beneficiarios, lo cual debilitó el fortalecimiento de las instituciones para el desarrollo democrático.¹⁸⁵ La conclusión crítica implícita podría reflejarse sobre la ayuda en general más que la ayuda al estilo de la Declaración, si se tiene en cuenta que está destinada a fortalecer la responsabilidad ante los ciudadanos y las legislaturas. Si no es así, sugeriría que la interacción más intensa basada en la Declaración ha tenido en realidad efectos adversos. La evaluación de Malí sugiere hasta la fecha un efecto negativo de este tipo sobre las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil - en cierto desacuerdo con las conclusiones de otros países en cuanto al capital social:

“La sociedad civil, por su parte, no se ha beneficiado del fortalecimiento de capacidades a través de la DP. Por el contrario, cree que el fortalecimiento de las relaciones entre el Gobierno y los STF resultó en una reducción del apoyo proporcionado por los STF a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Sin embargo, parece que un Fondo Común de Fortalecimiento de Capacidades de la Sociedad Civil se está preparando, financiado por algunos STF.” (Malí, página 41)

En la evaluación de Afganistán, las conclusiones sobre la falta de fortalecimiento de las capacidades sostenibles son devastadoras. En ella se documentan los efectos de la dependencia excesiva continua de la asistencia técnica, la debilidad crónica de las instituciones nacionales y la incapacidad de lidiar con las necesidades prioritarias, que son en sí mismas las principales fuentes de fragilidad. Aparentemente, en este caso la falta de aplicación de las prácticas basadas en la Declaración sólo puede exacerbar los problemas. Esto señala las serias implicaciones y peligros de la frecuente presunción o racionalización de que los principios de la Declaración no puedan ser aplicados en esas situaciones de fragilidad.

Respecto de los aumentos del capital social, las conclusiones de las evaluaciones son bastante diferentes y en conjunto positivas, sobre las contribuciones de la ayuda basada en la Declaración. Nueve evaluaciones¹⁸⁶ incluyen conclusiones sustanciales sobre esta cuestión, seis de las cuales atribuyen a la ayuda basada en la DP desde 2005 el mérito de haber fortalecido o mantenido los efectos sobre el capital social. Toda la gama de conclusiones y calificaciones se puede captar en los siguientes extractos:

185 Mozambique, página 64.

186 Benín, Camboya, Colombia, Islas Cook, Malawi, Malí, Mozambique, Senegal y Zambia. Un informe de evaluación silencioso, en Vietnam, sugiere que “Como medida de la cohesión y la interconexión social, el capital social es una característica de la sociedad que no es susceptible a la influencia por medio de los cambios en la práctica de la ayuda”, página 40 y la falta de respuestas en otros informes también puede sugerir que el vínculo tampoco les resultaba claro. La evaluación de Mozambique es negativa, en consonancia con la crítica sobre el fortalecimiento de las capacidades y la conclusión de que la Declaración no ha fortalecido el capital social entre el Gobierno y los donantes.

“Si bien las iniciativas de capital social ya existían antes de la Declaración de París, es claro que han mejorado desde 2005, lo cual sugiere una contribución positiva de la DP a través de la apropiación y las estructuras para el diálogo entre los interesados”. (Página 41) “Las capacidades de las OSC han mejorado en distintos niveles. La DP parece haber contribuido a esta mejora mediante el fortalecimiento del diálogo activo y el flujo de información entre los socios de cooperación, que resultó en el financiamiento conjunto de las OSC en base a sus estrategias de desarrollo”. (Zambia, página 62)

“La Declaración de París ha tenido un valor sustancial en el desarrollo de redes tanto formales como informales mediante la participación de todos los interesados en los mecanismos de coordinación de la ayuda, que ahora son una parte importante y sostenible de la arquitectura de la ayuda ... el capital social ha recibido una influencia positiva en todos los niveles, desde el nacional hasta el nivel de los proyectos, pero como es comprensible, el progreso ha sido gradual y desigual, especialmente entre los Ministerios sectoriales”. (Página vii) ... Sin embargo, algunos participantes también señalaron que la DP puede influir en contra del capital social (es decir, la capacidad de tomar iniciativas propias y de formar grupos, sociedades, etc.), al hacer hincapié en la importancia de las estructuras y los sistemas formalizados, lo cual puede actuar en detrimento de los enfoques informales. En la realidad, no obstante, los sistemas formales y los enfoques informales culturalmente apropiados para el capital social pueden coexistir y reforzarse mutuamente, tanto a nivel nacional como al nivel de los proyectos en las regiones”. (Camboya, página 44)

Otras evaluaciones comparten estas conclusiones mixtas a nivel sectorial y en forma más general. Por ejemplo, los informes de Benín, Islas Cook, Senegal y Sudáfrica incluyen conclusiones sobre las contribuciones de la Declaración a la creación de plataformas y oportunidades para una mayor participación de las distintas partes interesadas a nivel sectorial o más general.¹⁸⁷ En Colombia, aún con la función limitada que tiene allí la ayuda, se atribuye a la cooperación internacional el haber “facilitado los espacios para el diálogo y la resolución de controversias” en una de sus áreas específicas.¹⁸⁸

Las modalidades de la ayuda: “¿Cómo y por qué ha evolucionado la combinación de modalidades de ayuda (incluido el apoyo presupuestario general o específico del sector) ¿Qué se ha aprendido sobre los resultados de desarrollo?”

187 Por ejemplo, Sudáfrica señala en el sector de la salud que el fortalecimiento de las capacidades, incluida la gobernabilidad y la gestión institucional, es parte integral del financiamiento que proporciona la mayoría de los socios de desarrollo a las ONG y las organizaciones comunitarias. Esto asegura la sostenibilidad de las ONG, así como el fortalecimiento de las capacidades dentro de las instalaciones sanitarias, página 48.

188 Colombia, página 91.

Conclusiones: Todas las evaluaciones indican que para los países socios y para los donantes sigue teniendo sentido recurrir a una combinación de modalidades de ayuda, si bien se está prestando una atención más explícita y negociando más sobre estas cuestiones. En la mayoría de los casos, esto abre una gama de opciones más amplia y fomenta una mayor apropiación. En general, las evaluaciones actuales vuelven a confirmar y ampliar las conclusiones de una extensa evaluación de 2006, en el sentido de que las modalidades de ayuda “de talla única” resultan inadecuadas, y de que no existe una única modalidad que sea la panacea para lograr los mejores resultados de desarrollo. En su lugar, se ha producido un proceso de aprendizaje en todos los países evaluados, con innovaciones exitosas en la mayoría, sobre todo en el apoyo conjunto de los donantes a nivel sectorial. Se observa que estas tendencias en la utilización de las modalidades han contribuido más a los resultados de desarrollo en cuatro casos¹⁸⁹ y tienen un gran potencial en al menos otros seis.¹⁹⁰

Todas las evaluaciones han incluido conclusiones significativas sobre las modalidades de ayuda. Las evaluaciones indican que en todos los casos, las modalidades de ayuda han permanecido combinadas desde 2005. En general no existe ningún movimiento rápido o lineal hacia los “enfoques basados en programas” o hacia el apoyo presupuestario, ni una presión fuerte al respecto desde ninguna de las partes. Existen varias razones para esta conclusión, que arroja algunas dudas sobre la impresión generalizada, (y además uno de los indicadores de la Encuesta de Seguimiento), de que optimizar estos enfoques es, o debería ser, uno de los objetivos centrales de la Declaración.

Unos pocos países muestran una marcada preferencia por los enfoques basados en programas. La evaluación de Uganda indica que el Gobierno ha establecido preferencias y orientaciones claras para el apoyo presupuestario, y que actualmente esta modalidad domina la arquitectura de la ayuda.¹⁹¹ En otros dos casos (Mozambique y Malawi) resulta evidente la preferencia por la misma dirección, y la tendencia se inclina decididamente hacia el apoyo presupuestario y los fondos comunes o conjuntos, si bien en ambos países la mayoría de la ayuda se sigue prestando a través de proyectos.

189 Camboya, Colombia, Uganda y Mozambique (en el sector de la salud, con la advertencia de que, incluso sin la Declaración, un sector con fuertes características de apropiación y estrategia habría atraído más fondos, y los habría utilizado con mayor eficacia), página 67.

190 Benín, Bolivia, Camerún, Islas Cook, Samoa y Vietnam.

191 Si bien en la evaluación de la Fase 1 en Uganda se señaló que había algunas dudas acerca de que el exceso de ayuda presupuestaria otorgara a los donantes demasiada influencia sobre las prioridades nacionales.

En otros 12 países,¹⁹² se observa que el Gobierno favorece el movimiento hacia los enfoques basados en programas, pero no de una manera rígida ni demasiado firme. Estos países han sido objeto de experimentaciones y experiencias combinadas con distintos tipos de enfoques basados en programas, algunos mucho antes de 2005. En estos países, la conclusión general es que estos enfoques han demostrado ser más fructíferos a nivel sectorial, cuando se pueden implementar las bases de gestión requeridas del país anfitrión. En tales casos es más fácil, en principio pero no siempre en la práctica, que los donantes con ideas afines promuevan la armonización (con procedimientos coordinados, diálogos sobre políticas conjuntas, análisis y misiones, informes y evaluaciones de desempeño, y en ocasiones el desarrollo conjunto de capacidades) en apoyo de los acuerdos de financiamiento conjunta.¹⁹³ En la evaluación de Mozambique se observan mejoras en la previsibilidad, la condicionalidad y la gestión de los desembolsos con los enfoques basados en programas. La evaluación de Malí pone de relieve una lista de beneficios que ofrece el apoyo presupuestario general:

“Después de algunos años de aplicación del Apoyo Presupuestario General/Global (APG)/Apoyo Presupuestario Sectorial (APS), se identificaron los siguientes efectos:

– Sobre los gastos públicos:

- mejora de la eficiencia operativa y de la asignación de recursos;
- mejor equilibrio entre gastos de funcionamiento y gastos de capital;

– Sobre la gestión macroeconómica:

- contribución al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica;
- contribución al mantenimiento de la disciplina fiscal (desembolsos relacionados con la mejora de los ingresos fiscales);
- previsibilidad de la ayuda a mediano plazo (1 a 3 años).

– Sobre la reducción de la pobreza:

- vínculos claros entre APG/APS y la expansión de los servicios sociales básicos.

– Sobre las instituciones:

- fortalecimiento del proceso presupuestario y la gestión de las finanzas públicas;
- fortalecimiento del proceso de formulación de políticas a nivel macro (Marco Estratégico de Lucha contra la Pobreza, macroeconomía) y a nivel sectorial;
- incremento de la coordinación, la integridad y la coherencia de la ayuda;

192 Benín, Bolivia, Camboya, Camerún, Colombia, Islas Cook, Ghana, Indonesia, Nepal, Filipinas, Samoa, Zambia, y también Sudáfrica en materia de salud.

193 Sudáfrica: “Los socios de desarrollo pueden reconocer la importancia de los principios de la Declaración para participar con el Gobierno, pero en realidad no cumplen con todos los principios. Un ejemplo de esto es que no ponen sus informes a disponibilidad del Gobierno con la prontitud necesaria”, página 50. Véanse también los informes de Malawi y Mozambique.

- *aumento de la capacidad de las estructuras estatales a nivel de planificación y ejecución.” (Malí, página 42)*

“... La combinación de modalidades de ayuda (que incluye la ayuda presupuestaria general o sectorial, los proyectos y los programas) promueve la coordinación sectorial ... Los efectos de estos cambios modifican enormemente los resultados de desarrollo, en el sentido de que al centrarse en las estrategias sectoriales se han reforzado las capacidades [de seguimiento y evaluación]. Se han coordinado y utilizado mejor los recursos para las prioridades del propio país, mediante la asignación precisa de recursos y la maximización de recursos escasos, ya que la duplicación de esfuerzos es menor. Esto mejoró la coordinación para lograr resultados de desarrollo sostenible. Asimismo, nuevos sectores reciben apoyo de la ayuda (la agricultura, las cuestiones de género, etc.) y el Gobierno puede manejar una comunidad de donantes más organizada. La prestación mejoró en los sectores donde funciona bien el diálogo entre los donantes y el Gobierno, pero no tanto en los sectores donde no es así. El Apoyo Presupuestario General y el Apoyo Presupuestario Sectorial tienen un impacto positivo en la apropiación que ejerce el Gobierno de Ghana sobre el desarrollo, pero en cuanto al logro de los resultados de desarrollo, el impacto sigue siendo limitado.” (Ghana, página 55)

En otros cuatro casos,¹⁹⁴ las evaluaciones indican que el Gobierno no ha adoptado una posición clara sobre sus modalidades preferidas de ayuda, y que se adapta a las preferencias provenientes del lado de los donantes. En el caso del sector agropecuario en Zambia, se detectó que esto representa un problema, ya que los donantes utilizan la debilidad de los sistemas locales como pretexto para mantener enfoques más fragmentados. En la evaluación de Bangladesh se observa una gran diversidad de modalidades, pero ningún cuadro claro ni evaluación sistemática de sus correspondientes gestiones, absorciones, relevancias o eficacias.

Por último, una conclusión que cabe mencionar en la evaluación de Senegal es que tanto el Gobierno como los donantes muestran marcada ambivalencia sobre el incremento de los enfoques basados en programas. Por el lado del Gobierno, se observan inquietudes en cuanto a una mayor lentitud de ejecución, así como la renuencia de muchos ministerios a aceptar la pérdida de sus correspondientes presupuestos, salarios y dietas, y del poder de negociación presupuestaria que adquirieron con el respaldo directo de los proyectos. Por parte de los donantes, la vacilación se atribuye a la preocupación por cumplir con los requisitos de responsabilidad de sus administraciones centrales. Por otra parte, la evaluación de Bolivia señala específicamente que estas inquietudes no han impedido las iniciativas de apoyo presupuestario de donantes como el de la Comisión Europea, y otros donantes también están manejando los riesgos en los demás países donde ya se aplican enfoques basados en programas.

194 Bangladesh, Senegal, Vietnam y Zambia en el sector de la salud.

No todas estas evaluaciones incluyen conclusiones sobre los resultados de desarrollo provenientes de la combinación de modalidades de ayuda desde 2000-2005, pero sí han surgido las siguientes. En cinco casos¹⁹⁵ se observan mayores contribuciones a los resultados de desarrollo, principalmente a través del trabajo racionalizado y el aprovechamiento de mayores recursos en el ámbito sectorial.¹⁹⁶ En al menos otros seis casos, si bien no se atribuye el cambio de los resultados directamente a la influencia de la Declaración, las evaluaciones indican en los últimos años un potencial convincente para contribuir a la mejora de los resultados de desarrollo.¹⁹⁷

“Al comparar las contribuciones a los resultados en el total de las 10 inversiones (para proyectos) de desarrollo, pareciera que cuanto mayor es el compromiso de aplicar todos los principios de la DP, en el contexto de un enfoque basado en programas de múltiples donantes, más relevantes y significativos serán los resultados de desarrollo.” (Camboya, página 61)

“Ya en 1999, el sector de agua y saneamiento comenzó a funcionar de acuerdo con los principios de eficacia de la ayuda ... El Enfoque Sectorial comenzó a aplicarse en 2002 ... las modalidades de financiamiento como el Apoyo Presupuestario General, el Subsidio Condicional para Agua y Saneamiento Rural y el Apoyo Presupuestario Sectorial, entraron en vigencia antes de la DP. Con la llegada de la DP en 2005, estas actividades se mantuvieron e incluso se fortalecieron gracias a una mejor división del trabajo y una mayor atención al logro de resultados de desarrollo cuantificables ... Durante los diez años transcurridos desde 2000/2001, el sector logró avances significativos en sus indicadores de desempeño. El acceso al agua potable aumentó del 50% y 60% en 2000/01 al 65% y 66% en 2008/9, para el agua rural y urbana respectivamente (Cuadro 13). La funcionalidad de los sistemas de suministro de agua en las zonas rurales y urbanas es alta, superando el 80%. La cobertura de saneamiento en las zonas rurales y urbanas es del 68% y 73% respectivamente, mientras que la proporción de alumnos a letrinas ha mejorado hasta 43:1.” (Uganda, página 45)

Una revisión importante que se hizo de otros análisis, así como del progreso de las modalidades de ayuda durante más de 15 años, fue volver a examinar las conclusiones y recomendaciones de una extensa evaluación conjunta sobre el apoyo presupuestario general, publicada en mayo de 2006.¹⁹⁸ Se basaba en siete estudios de caso nacionales, cuatro de los cuales (en Malawi, Mozambique, Uganda y Vietnam) también cuentan con evaluaciones en el ejercicio actual. La mayoría de las conclusiones importantes de dicha evaluación se han confirmado, se han actualizado y en cierto modo se ha continuado en el examen menos intensivo de las modalidades de ayuda que hace esta Evaluación. En 2010 se llevó a cabo otra evaluación intensiva del “apoyo presupuestario sectorial” vigente, también basada en una serie de estudios de casos nacionales. Ésta presenta una experiencia más refinada y actualizada con estos instrumentos, pero las conclusiones generales coinciden ampliamente con las de la evaluación del apoyo presupuestario general y las de las evaluaciones actuales.¹⁹⁹

En general, las evaluaciones actuales confirman y amplían las conclusiones de 2006, en el sentido de que las modalidades de ayuda “de talla única” resultan inadecuadas. Cada país y sus socios deben encontrar y elegir la combinación adecuada para las necesidades, prioridades y capacidades particulares del país. De hecho, en estos países se ha adaptado y aplicado una amplia gama de enfoques basados en programas, con resultados variados pero con un aprendizaje continuo y con muy pocas preferencias generalizadas entre las distintas modalidades. Al mismo tiempo, en estos países con diferentes tipos de enfoques basados en programas, la experiencia práctica y cambiante tiende a confirmar el valor de estos enfoques, tanto para incrementar la eficacia de la ayuda como para contribuir a los resultados de desarrollo, de acuerdo con los puntos clave de las evaluaciones de 2006 y 2010.

¹⁹⁵ Camboya, Colombia, Mozambique, Uganda y Zambia.

¹⁹⁶ Ejemplo: Véase Zambia, contribuciones y cuestiones específicas de la Declaración en materia de salud, página 43.

¹⁹⁷ Benín, Bolivia, Camerún, Islas Cook, Samoa y Vietnam. Para los Estados pequeños con sus capacidades limitadas, cobran énfasis los claros beneficios de eficiencia que tienen los mecanismos conjuntos.

¹⁹⁸ Lister, S et al (2006) *A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004: Synthesis Report*, Londres: Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID por su sigla en inglés).

¹⁹⁹ Véase Williamson, T y Dom, C (2010) *Synthesis report for a study on Sector Budget Support in Practice for the Strategic Partnership with Africa*, Londres: ODI/Mokoro.

5. Conclusiones

Este capítulo está organizado en torno a varias preguntas clave que se acordaron en el Marco de Evaluación original para complementar y cotejar los hallazgos y conclusiones obtenidos del examen detallado de las tres preguntas centrales de evaluación, en los capítulos anteriores del presente informe. Para dar las respuestas adecuadas a estas preguntas es inevitable la superposición o repetición de otras secciones, pero la validación es importante. Si bien los las ópticas que se aplicaron para llegar a estas conclusiones son diferentes, todas reflejan un cuadro coherente con los capítulos más detallados.

5.1 Relevancia: “¿Qué relevancia ha tenido la Declaración de París y su forma de aplicación para los desafíos de la eficacia de la ayuda?”

Sobre la base de la experiencia de los países socios y los donantes, casi todos los principios y compromisos de la Declaración resultaron relevantes para mejorar la calidad de la ayuda y de las alianzas necesarias para que funcione. Los métodos de aplicación de la Declaración en ocasiones han puesto presión sobre esta importancia, sin llegar a quebrarla, y esto ha dejado lecciones valiosas para tratar de lograr estos objetivos en el futuro.

Tres áreas específicas de menor importancia se han identificado en la evaluación. A nivel de principio, se ha debilitado la relevancia de la interpretación y aplicación de la “gestión por resultados”. Un enfoque limitado sobre los aspectos técnicos de los marcos de resultados e indicadores de gestión en la práctica ha oscurecido la intención original amplia del principio - el uso de información para mejorar las decisiones, el fortalecimiento del desempeño en la entrega de los resultados hacia objetivos de desarrollo claramente definidos. En segundo lugar, unos pocos compromisos concretos Declaración han demostrado ser poco realista - como la que pedía a los países socios “ofrecer una visión clara sobre la ventaja comparativa de los donantes” o han recibido poca atención aparente, tales

como las destinadas a mejorar las evaluaciones ambientales. En tercer lugar, los estudios de países han demostrado que al menos cuatro indicadores de las encuestas de seguimiento han demostrado ser de relevancia cuestionable: las relativas al fortalecimiento de la capacidad de apoyo coordinado; reducir el número de “estructuras paralelas de ejecución; tomar el porcentaje de ayuda suministrada, con un enfoque basado en programas, como la medida de uso de mecanismos o procedimientos comunes; y, aumentar el número de ‘controlables marcos de evaluación del desempeño.”²⁰⁰

En varias conclusiones clave se observan evidencias anteriores y orientaciones futuras para la relevancia de la Declaración:

- Un grupo grande y diverso de países y organismos sigue demostrando un sentido compartido de apropiación y responsabilidad por la campaña de reforma, en la cual han invertido grandes esfuerzos. El contexto de cada país socio o donante afecta la forma de adopción y aplicación de estas buenas prácticas, pero se observa que la mayoría de ellas tienen sentido para casi todas las relaciones “de ayuda”.
- Los principios y compromisos fundamentales de la Declaración se han nutrido de las prácticas anteriores de los diferentes países y donantes, las han ampliado y difundido, y éstas se han convertido en normas ampliamente aceptadas de buenas prácticas de cooperación para el desarrollo. También han proporcionado una visión conjunta y un lenguaje en común para el cambio.
- En la mayoría de los países socios, estas normas y sus medidas de apoyo han ayudado a iniciar o sostener reformas que hacen al interés de los países.

²⁰⁰ Un cuadro de la página 25 del anexo técnico se ofrece un resumen de la evidencia en los indicadores de la Encuesta de Seguimiento que se plantean en la evaluación. Cabe señalar que esta no es una evaluación sistemática y deliberada de los propios indicadores, sino más bien un reflejo de los resultados que le pasó a surgir dentro de los estudios por país de la Evaluación. Los informes de Colombia y Vietnam proporcionar la mayoría de los ejemplos.

- Prácticamente todos los donantes expresan un compromiso permanente con estas normas, y señalan los cambios que han realizado para aplicarlas, en diferentes grados.²⁰¹
- Según lo registrado, durante la última década la campaña de reforma ha contribuido a apoyar el incremento general de los volúmenes de ayuda y, en la mayoría de los países donantes, a aumentar la proporción de los ingresos para la ayuda.
- Estas normas también han atraído el interés de los proveedores de ayuda que se manejan fuera del marco de la Declaración, incluidos los Gobiernos no miembros de la OCDE y los socios de cooperación Sur-Sur, las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones y organizaciones filantrópicas. Además, han estimulado un animado debate mundial sobre cómo mejorar la eficacia de todas las iniciativas de cooperación para el desarrollo.

Varias de las conclusiones también resaltan los factores principales que han puesto en tensión la relevancia de la Declaración:

- La Declaración nunca tuvo por objeto prescribir un modelo rígido “de talla única” para todos los países, y su relevancia se ha visto en peligro cuando se la malinterpretó o se la aplicó erróneamente de esa manera.
- Los puntos de partida para los distintos países socios y donantes fueron bastante diferentes: algunos ya estaban comprometidos y habían avanzado en la agenda de la eficacia de la ayuda mucho antes de 2005, y otros no tanto. Actualmente algunos casi parecen haber terminado la obra de la reforma en las áreas clave, mientras que otros apenas empiezan.
- Incluso con este grado de extensión, el marco cronológico básico para las metas de la Declaración (que centraba en 2010 algunas expectativas y objetivos) apenas ha conseguido mantenerse relevante para todos los países hasta la fecha. Reajustar los marcos cronológicos será un desafío diferente para cada país a partir de 2010.
- Entre los donantes, las tasas de aplicación de la Declaración son más desiguales. Los futuros marcos cronológicos tendrán que optar entre poner al día a los más lentos, aceptar que algunos donantes sólo están parcialmente comprometidos o retrasar las reformas de toda la comunidad de donantes. Cualquiera de las dos últimas opciones reduciría la importancia de cualquier campaña futura de reforma para los países socios.
- En un pequeño grupo de economías emergentes y de ingresos medios, la ayuda ha ido reduciendo cada vez más su cuota de flujos de capital y recursos para el desarrollo, y

están cada vez en mejores condiciones de ofrecer ayuda y experiencia a otros países. La Declaración sigue resultando relevante, pero de maneras muy específicas que se deben reconocer y aprovechar más eficazmente en la iniciativa general del desarrollo.

- En las situaciones de fragilidad y de socorro humanitario, los principios y las prácticas de la Declaración han resultado más difíciles de aplicar, pero siguen siendo relevantes. Las adaptaciones deben ser más de grado que de clase: los donantes y otros actores externos deben compartir una cuota especial de responsabilidad por su aplicación flexible de las buenas prácticas, y deben ayudar a capacitar a los países socios.
- A menudo, la reforma oficial de la ayuda se ha transformado casi en un fin en sí mismo, y no ha tenido suficientemente en cuenta el contexto más amplio de la ayuda, lo cual la llevó a perder relevancia. Es necesario restaurar la perspectiva realista que contenía la Declaración: ver a la ayuda como una sola parte de los recursos que los países y las personas pueden movilizar para el desarrollo, y tener en cuenta a los demás actores, fuerzas y acontecimientos que determinan su curso.

La prueba final de relevancia es el propio registro de aplicación. En su mayoría, la reforma de la ayuda bajo la responsabilidad de los países socios tardó en afianzarse desde 2000-2005, pero en la actualidad ya está arraigada en la mayoría de los casos. La obtención de apoyo político, burocrático y público para las reformas ha dependido de los intereses clave, y de que los actores crean en que los cambios valdrán la pena y serán viables. En la mayoría de los casos, el compromiso y los incentivos para aplicar el programa de reforma no fueron suficientes para generar el apoyo necesario por sí mismos. Sin embargo, resultaron decisivos cuando se combinaron con la percepción de cada país de la necesidad de mejorar sus sistemas, por razones más allá de la ayuda, como son una mejora de la gestión financiera, los regímenes de adquisición o las medidas de responsabilidad. En algunos países es evidente que se necesita más voluntad y compromiso político. Al mismo tiempo, la mayoría de los países socios tienen dificultades para encontrar o fortalecer las capacidades necesarias para aplicar las reformas de la Declaración en los marcos cronológicos previstos, y además reciben menos ayuda que la prometida para lograrlo. Se hace necesario entonces cuestionar, tal vez de manera más general la relevancia de los objetivos generalizados conectados con plazos para 2010.

Las reformas que se han pedido a los donantes en el marco de la agenda de la Declaración son menos exigentes, y las capacidades de los donantes para aplicar esos cambios son mayores. Sus riesgos, sin embargo, no son tan elevados como los de los países receptores de ayuda, de modo que en la mayoría de los casos ha resultado difícil conseguir y mantener la necesaria comprensión política, burocrática y pública y el apoyo a las reformas difíciles. La relevancia de los impulsores previstos

²⁰¹ Después de un comienzo lento, los Estados Unidos, que son el mayor donante, han otorgado desde 2009 una relevancia mucho mayor a la campaña de la Declaración.

del cambio en la Declaración (“el continuo apoyo político de alto nivel, la presión de grupo y las medidas coordinadas a nivel mundial, regional y nacional”) han variado enormemente de un donante a otro, y esto se ha reflejado en su aplicación desigual.

5.2 Principios: “¿En qué medida se han respetado y aplicado cada uno de los cinco principios y en qué medida se reflejan las prioridades de la Agenda de Accra? ¿Por qué?”

A diferencia de la primera Fase, que se centró en la aplicación inicial, la Fase principal de la evaluación no se estructuró en torno a evaluaciones al nivel de los principios de la Declaración. El objetivo, después de este período más largo, fue pasar a un nivel más concreto de evaluación de los logros en comparación con los efectos previstos de la Declaración. No obstante, los principios rectores siempre han sido un elemento crucial de este amplio pacto internacional de reforma, y es importante que el progreso se evalúe también desde la óptica de los principios. Por otra parte, el Programa de Acción de Accra tuvo por objeto acelerar el progreso hacia los objetivos de la Declaración, y reforzó o acentuó una serie de compromisos y áreas de trabajo importantes.

Con esto en mente, la Matriz de Evaluación planteó las mismas preguntas para todos los estudios con el fin de proporcionar una base explícita para las evaluaciones de resumen de esta síntesis, junto con todas las conclusiones obtenidas de cada compromiso, en el marco de cada principio de París. Las conclusiones respecto de los principios figuran en detalle en el capítulo sobre las contribuciones a la eficacia de la ayuda y en el resumen más completo del progreso general hacia los efectos previstos, en el Cuadro 2.

En general, la evaluación concluye que de los cinco principios, la apropiación de los países ha avanzado más, con la alineación y armonización avanzando de manera más desigual, y la gestión de los resultados de desarrollo y la responsabilidad avanzando menos. Las implicaciones de este resultado se reflejan en las recomendaciones y mensajes de apoyo.

Tal vez la conclusión general más importante en la aplicación de los principios ha sido el fracaso evidente y casi universal para avanzar en la fabricación de la responsabilidad mutua directa más transparente, equilibrada y eficaz. Esta brecha es un obstáculo fundamental para llevar las asociaciones de ayuda a un nivel más maduro, y requiere medidas específicas para tratar de superar las dificultades reales y salir de este callejón sin salida. (Véanse las recomendaciones 3 y 6.) Es importante tener en cuenta los factores clave mencionados en las evaluaciones para explicar por qué tan pocos mecanismos directos de responsabilidad mutua se han desarrollado a pesar de los compromisos específicos a nivel de políticas para hacerlo. Estos incluyen:

- la influencia desequilibrada o asimétricas relaciones, y sanciones entre los proveedores y receptores de la ayuda;
- la geometría compleja en la que un país receptor de ayuda tiene que iniciar y estructurar los mecanismos para hacer frente a múltiples donantes/agencias en compromisos mutuos;
- la falta de un marco generalmente aceptado para definir y medir la responsabilidad mutua de la ayuda, y
- las tensiones con las preocupaciones de los donantes para satisfacer los requisitos de rendición de cuentas de las administraciones centrales, y el movimiento lento del compromiso de armonizar.

Respecto del Programa de Accra, en cambio, las evaluaciones nacionales no lograron obtener suficientes respuestas sobre el reflejo o la influencia del Programa hasta la fecha, como para respaldar una evaluación de síntesis significativa. Esto se debe, aparentemente, al corto período que ha transcurrido desde fines de 2008, pero también existen evidencias de que hasta la fecha, en la gran mayoría de los países se conocen menos los objetivos principales del Programa que los de la Declaración. Al mismo tiempo, algunas las evaluaciones sí incluyen evidencias de que en los países involucrados se visualiza y se valora claramente al Programa como hito importante para ampliar la participación y la apropiación de la agenda de las reformas, y para dar nitidez a algunos de sus aspectos y expectativas clave.

5.3 Logros: “¿Qué resultados ha logrado la Declaración de París en cuanto a la eficacia de la ayuda y los resultados de desarrollo? ¿Qué importancia tienen estas contribuciones? ¿Qué tan sostenibles son?”

En cuanto a la eficacia de la ayuda, la campaña de la Declaración ha logrado varias diferencias significativas²⁰² para aclarar y fortalecer las normas, y contribuyó al avance hacia los 11 resultados esperados establecidos en 2005; además, apoyó el incremento de los volúmenes de ayuda y mejoró la calidad de las asociaciones de ayuda. En cuanto a los resultados de desarrollo, se pueden rastrear algunas contribuciones significativas, por vías indirectas pero claras, hasta iniciativas más centradas y mejores resultados de desarrollo. La Evaluación cuenta con buena evidencia para establecer este nexo en el sector de la salud, que ha sido un foco de atención para las evaluaciones nacionales, pero cuenta con evidencia más escasa e incierta de otros sectores. En ambas áreas, eficacia de la ayuda y resultados de desarrollo, es probable que algunas de estas ganancias sean sostenibles, en tanto que otras siguen siendo frágiles.

La Declaración captó y centró la atención mundial sobre unas medidas ambiciosas, basadas en la experiencia, para mejorar

²⁰² Se entiende que el término “significativo” implica lo contrario de *insignificante* o *trivial*, pero menos que *importante*.

la cooperación para el desarrollo y la ayuda. Aborda una serie de problemas que llevan 50 años generándose, y brinda una visión de condiciones mucho más ideales para la ayuda y, en última instancia, para el desarrollo sin ayuda. Sin dejar de reconocer que no se pueden resolver rápidamente todos los desafíos, se ha centrado en un plazo muy corto de cinco años para lograr mejoras cuantificables o visibles. No todos estos objetivos fueron realistas, o incluso cuantificables de manera fiable, pero sus principios y compromisos se han aplicado (aunque de manera gradual y desigual) entre los países socios, y con mayor desigualdad entre los donantes.

En un mundo cambiante de cooperación para el desarrollo, se ha aclarado la importancia de la “ayuda” y de la mejor ayuda. A pesar de comprender las demás influencias que dan forma al desarrollo, la complejidad que implica la gestión y mejora de las relaciones de ayuda, y la disponibilidad de otras formas y fuentes de recursos para el desarrollo, una cantidad sin precedentes de países socios, donantes y organismos se han mostrado dispuestos a invertir esfuerzos considerables en la mejora.

La eficacia de la Ayuda. La campaña de la Declaración ha hecho varias diferencias significativas, por ejemplo:

- aclarar y fortalecer las buenas prácticas en las relaciones de ayuda, y así legitimar y reforzar expectativas mutuas más elevadas;
- contribuir al avance, aunque a veces lento y modesto, hacia la mayoría de los 11 resultados establecidos en 2005, y en el proceso contribuir para mejorar los resultados de desarrollo;
- apoyar al crecimiento de los volúmenes de ayuda, probablemente en combinación con los efectos sensibilizadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y
- mejorar la calidad de varias asociaciones de ayuda, en base al fortalecimiento de los niveles de transparencia, confianza y apropiación por parte de los países socios.

Los cambios que se esperan de los países socios han sido más exigentes que los previstos para los donantes, pero la mayoría de los países socios que se evaluaron ahora han incorporado muchos de estos procesos de cambio, no sólo para mejorar la gestión de la ayuda, sino porque sirven a las necesidades nacionales de los países. Los desafíos del fortalecimiento de las capacidades, complejos y a largo plazo, son para la mayoría de los países las limitaciones más importantes, y no permiten “reparaciones rápidas” ni soluciones de origen burocrático. Sin embargo, los países socios aún pueden esforzarse más por identificar las prioridades de fortalecimiento de capacidades en determinadas áreas. Los donantes pueden esforzarse más para apoyar dichas prioridades de manera coordinada, a fin de fortalecer los sistemas nacionales mediante su uso, y reducir las prácticas que socavan el desarrollo sostenible de las capacidades.

En términos generales, los donantes, con algunas excepciones notables, han demostrado hasta este punto menor compromiso que los países socios para llevar a cabo los cambios que necesitan en sus propios sistemas.²⁰³ Esto no es subestimar las dificultades que enfrentan los responsables directos de los países donantes para asegurar la atención necesaria de consenso y acción para la reforma. El Capítulo 2 sobre el contexto explica por qué este programa resulta especialmente difícil en los países donantes. Pero a pesar de las exigencias que implica, la campaña de la Declaración se entiende ante todo como un pacto entre las naciones. Los gobiernos que aprueban los proyectos- no sólo los distintos ministerios u organismos - son responsables de su rendimiento o su incapacidad para llevarlos a cabo. Se desprende de las evidencias reunidas que algunos donantes han sido muy descoordinados y ponen en riesgo su papel proactivo en la relación. Es así que la mayoría de los donantes han exigido altos niveles de cumplimiento por parte de los países socios como condiciones previas para sus propias reformas, en lugar de avanzar juntos de manera recíproca, y gestionar y compartir los riesgos con cierto grado de realismo. Además, debido a que este sistema previamente acordado cambia, la presión de grupo y la acción colectiva de los donantes aún no se han integrado lo suficiente en los sistemas de varios países donantes, y éstos quedan vulnerables a cambios imprevistos de políticas, como son el cambio de un Gobierno o un ministro.

El desempeño relativo de los organismos multilaterales en la aplicación de la Declaración y las buenas prácticas de ayuda aún es poco claro y controvertido, y la evaluación tuvo muy poca participación multilateral.²⁰⁴ La mayoría de los organismos multilaterales principales se adhirieron a la Declaración y se han involucrado en sus procesos, aplicando sus propias medidas paralelas y controles.²⁰⁵ Las evaluaciones nacionales indican cómo los organismos multilaterales se benefician de mayores libertades que los donantes bilaterales, como por ejemplo la capacidad, concedida por sus proveedores de financiamiento, para asumir compromisos plurianuales de ayuda, y cierto grado de aislamiento de las presiones políticas a corto plazo. La evaluación ha encontrado sugerencias de prácticas tanto buenas como malas por parte de los organismos multilaterales, pero no existen suficientes evidencias convincentes que respalden una conclusión sobre este punto.

203 Una declaración contundente de este punto es la siguiente: “...la naturaleza asimétrica de la relación de ayuda... desmiente la retórica de las asociaciones y se refleja en la falta de sanción efectiva alguna para los donantes que no cumplen con sus compromisos. Mientras los donantes no han llevado a cabo correcciones administrativas simples, tales como la coordinación de sus análisis y misiones, a los Gobiernos se les ha exigido cambios enormes y complejos, en áreas como la gestión de las finanzas públicas.” Mozambique, página 47.

204 Dos organismos multilaterales (los Bancos Asiático y Africano de Desarrollo) y un grupo de organismos (el Grupo de Desarrollo de la ONU) han llevado a cabo estudios en el marco de esta Evaluación.

205 Como indicación de las razones posibles para un enfoque paralelo, el Informe de Seguimiento de la UE sobre los mecanismos de División del Trabajo (op. cit.) señala que algunos organismos multilaterales declaran a nivel nacional que sus estatutos les impiden participar en los procesos de DoI’.

Contribuciones a los resultados de desarrollo. El diseño de la Evaluación no tenía previsto que las mejoras en las prácticas de ayuda, si se lograban, pudieran llevar de manera directa o rápida a mejores resultados de desarrollo. Es decir, no se esperaba mejoras demostrables en las vidas de los habitantes de los países socios, especialmente en los sectores pobres y vulnerables, en un período de cinco años. Dado que muchos otros factores suelen ser más importantes que la ayuda para determinar estos resultados, las evaluaciones nacionales buscaron:

- en primer lugar, evidencias de cambios en el desarrollo; y
- en segundo lugar, evidencias plausibles en cuanto a si la ayuda ha contribuido a estos cambios; y
- de ser así, evidencias plausibles de que las reformas de la ayuda puedan haber fortalecido la contribución de la ayuda.²⁰⁶

De hecho, los resultados superan las expectativas muy modestas de las contribuciones a los resultados en este corto período. Una muestra fuertemente representativa de las evaluaciones nacionales revela que las medidas basadas en la Declaración, implementadas antes de o desde 2005, han contribuido a enfocar más las iniciativas, especialmente a nivel sectorial. Además, estas evaluaciones revelaron que esas iniciativas ya habían contribuido a mejorar los resultados de desarrollo, con buenas perspectivas de ser sostenibles. Estos efectos se encontraron principalmente en el sector de la salud, que se había seleccionado para examinarlo más detalladamente en casi todas las evaluaciones nacionales.²⁰⁷ Más allá de algunos efectos identificados en este sector “testigo” en materia de salud, aún no existen evidencias suficientes para hacer monitorear las contribuciones plausibles de las reformas de la ayuda a otros resultados de desarrollo, como por ejemplo acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Si bien el nivel insuficiente de capacidades siguen siendo un obstáculo formidable en muchos países y la ayuda podría ayudar aún más, hay evidencias de que la ayuda y la reforma de la ayuda han contribuido, al menos en parte, a fortalecer a largo plazo las capacidades institucionales de desarrollo y el capital social.

La conclusión general de que en la mayoría de los países se ha avanzado poco en la priorización de las necesidades de los sectores más pobres, especialmente las mujeres y niñas, viene acompañada por evidencias de algunas contribuciones positivas de la ayuda, y de un valor añadido por las reformas y las operaciones basadas en la Declaración desde 2000-2005. Esta desconexión deja en claro los límites de la ayuda y las reformas cuando se enfrentan a obstáculos tan poderosos como

las desigualdades arraigadas, a menos que haya un decidido compromiso nacional en favor del cambio.

Respecto de las modalidades de ayuda, la Evaluación demuestra que no existe una en particular (el apoyo presupuestario o sectorial, los programas o los proyectos) que cause automáticamente mejores resultados de desarrollo, y para los países socios y los donantes sigue teniendo sentido recurrir a una combinación de modalidades de ayuda. Al mismo tiempo, la mayor variedad de opciones e innovaciones en torno a las modalidades, especialmente el aumento del apoyo conjunto de los donantes a nivel sectorial, ha mejorado en la mitad de los países evaluados las contribuciones reales o potenciales a los resultados de desarrollo desde 2000-2005.

Sostenibilidad. En la mayoría de los países socios se advierte actualmente que la agenda de reformas de París sirve a otras necesidades importantes además de la gestión de la ayuda, y los procesos de cambio están firmemente arraigados, si bien aún avanzando gradualmente. Aunque en varios países todavía se necesita un ímpetu político más activo, el impulso básico del cambio se ha mantenido firme a través de cambios políticos y crisis de todo tipo; sin embargo, no ha provocado resultados espectaculares. Salvo algunas excepciones notables, para la mayoría de los donantes el compromiso, las capacidades y los incentivos para aplicar estas buenas prácticas no han sido lo suficientemente fuertes para consolidarlas más que como normas generales, ni para hacer los cambios necesarios. El pacto de reforma de la Declaración, sin embargo, depende de la mejora colectiva de los donantes para proporcionar un mejor apoyo combinado a los países socios, y no se puede esperar que los pocos donantes principales soporten una carga desproporcionada por tiempo indeterminado. Esta evaluación indica que hoy en día se necesita con urgencia una nueva infusión de compromiso colectivo por parte de los donantes, una reciprocidad más activa con los países socios y un manejo realista de los riesgos. De lo contrario, existe el peligro real de que se erosionen o se descompensen los beneficios que surgieron en la última década a consecuencia del pacto histórico para mejorar la eficacia de la ayuda, y que reaparezcan y posiblemente se afiancen las malas prácticas y el debilitamiento global de la ayuda al desarrollo.

5.4 Cargas: “¿Qué efectos ha tenido la aplicación de la Declaración en las cargas respectivas de gestión de ayuda de los países socios y los donantes, particularmente en relación con posibles cambios en el volumen, la calidad y la propia relación de ayuda? ¿Estos efectos parecen ser transitorios, o son a largo plazo?”

La conclusión de esta evaluación es que los cambios introducidos por la Declaración no han reducido la carga general de la gestión de la ayuda. Sin embargo, han contribuido a mejorar la calidad de la misma y las asociaciones de ayuda, además de apoyar volúmenes crecientes de ayuda. Existen evidencias

206 Cf. Mayne, J (2001) ‘Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly’; *The Canadian Journal of Programme Evaluation* Vol.6, No. 1, Canadian Evaluation Society. Véase la discusión en el Anexo Técnico.

207 El fundamento original para elegir el sector de la salud está resumido en el Anexo Técnico.

provenientes de algunos casos en que la forma de manejar la ayuda basada en la Declaración incrementó de hecho las cargas de los donantes y los países socios, como ocurrió con los fondos de varios donantes. Si se tiene en cuenta la evolución desde la primera fase de la Evaluación, no se puede concluir que los retrasos en la reducción de las cargas sean sólo transitorios, aunque es probable que se aborden prioritariamente los problemas de incremento de cargas que se han informado.

El primer efecto de la Declaración, en este sentido, ha sido legitimar y estructurar las prolongadas inquietudes sobre las cargas de la gestión de la ayuda como un tema más prominente y explícito que los países socios y donantes deben discutir seriamente. Para avanzar con la apropiación y la alineación, algunos países socios ya habían tenido la iniciativa de tomar medidas por su cuenta, como elaborar sus propias estrategias para gestionar la ayuda, o tomar medidas para limitar las cargas impuestas por las misiones de varios donantes sin coordinar. En la Declaración de Roma de 2003, los donantes ya habían reconocido formalmente la necesidad de reducir las cargas sobre los socios y de tomar ciertas medidas específicas para armonizar más la ayuda. En su filosofía y sus compromisos concretos, la Declaración reunió de manera coherente todos los temas relacionados y proporcionó plataformas tanto nacionales como internacionales para tratar de reducir las cargas, sobre todo en los países socios.

Los resultados iniciales captados en la primera fase de la Evaluación sugerían que los organismos donantes y su personal experimentaban mayores cargas en la gestión de la ayuda debido a la exigencia de un mayor nivel de consulta y trabajo analítico; por su parte, la carga de trabajo de la gestión tradicional de proyectos no había disminuido considerablemente. Estas cargas sobre las oficinas de campo de los donantes eran más graves en los sistemas donde la autoridad y la capacidad del personal permanecían centralizadas en las oficinas centrales. No estaba claro si el aumento de la carga de trabajo iba a ser permanente o transitorio. Los resultados de la primera Fase no mostraron tendencias ni análisis pronunciados de cambios en las cargas de gestión de la ayuda que recaían sobre los países socios, si bien esta “no aparición” inicial no era definitiva.

La tendencia general muestra que hasta la fecha se han reducido poco o nada las cargas globales de gestión de la ayuda. Existen excepciones, pero también otros casos en que las cargas parecen haber aumentado. Al mismo tiempo, en la mayoría de los casos se percibe que las nuevas prácticas mejoran la calidad de la ayuda, y proporcionan foros y mecanismos que les ayudan a los países a mantener una visión general y el control de sus relaciones de ayuda. Un buen número de evaluaciones no se pronuncian sobre los posibles efectos de las prácticas de la Declaración sobre las cargas de gestión de la ayuda de los países, a veces sugiriendo que los fuertes sistemas propios de los países han asegurado el control sobre las cargas. Por otra parte, varias evaluaciones registran quejas de los países socios sobre la carga de trabajo involucrada cuando,

para la coordinación y la armonización, deben tratar con estructuras y mecanismos de varios donantes. En la evaluación del Afganistán se informa una fuerte percepción de que el aumento de estas estructuras y mecanismos aliviaría sus cargas, mientras que la reciente evaluación de varios donantes en Sudán Meridional determinó que la insistencia rígida en los enfoques armonizados había retrasado y limitado las respuestas de ayuda flexible que se necesitaban.

Ninguna de las percepciones sobre las tendencias de las cargas sobre la gestión de la ayuda se basan en comparaciones estructuradas con la situación previa a París,²⁰⁸ ni en un esfuerzo deliberado de visualizar cómo habría sido la situación sin estas prácticas. Del mismo modo, hay muy pocos vínculos concretos entre estas cargas y los volúmenes de ayuda que se desembolsan, la calidad de la ayuda o la de las propias relaciones de ayuda. La mayoría de los informes proporcionan cifras sobre las misiones conjuntas de los donantes, y a veces sobre las individuales, por lo general en base a los resultados de la Encuesta de Seguimiento. Sin embargo, no existe ningún conjunto sólido de pruebas cuantitativas sobre las tendencias, ni siquiera para este indicador aparentemente directo.

Al evaluar los resultados obtenidos se debe tener en cuenta la aplicación incompleta y especialmente desigual, de las prácticas de París por parte de los donantes, ya que una de las premisas de los beneficios generales previstos era que los donantes coordinaran más sus acciones. No obstante, la situación ha mejorado claramente, especialmente si se tienen en cuenta las cargas abrumadoras sobre la gestión de la ayuda que varios países socios documentaban previamente a París, así como la imposibilidad de mantener en varios casos una supervisión básica de todas las actividades de ayuda en sus propios territorios. Como mínimo, algunas de estas mejoras se deben vincular con mayores expectativas en materia de respeto de la apropiación, suministro de información, consulta, coordinación y armonización de las actividades que propagó y legitimó la campaña de París. Los desafíos de gestión para los países han cambiado, ya que se necesita una supervisión más centralizada de la gestión y un compromiso político de alto nivel, pero la mayoría de las evaluaciones nacionales sugieren que esto ha sido clave para posibilitar la apropiación y la alineación nacional. Dado que es poco probable que disminuyan las elevadas expectativas actuales, es de esperar que estas mejoras modestas se sostengan.

Los donantes, al modificar su forma de manejarse de París en adelante, experimentaron cargas y beneficios desiguales. Cada donante y organismo, según la medida en que trató de aplicar los nuevos enfoques, tuvo que invertir más en trabajo analítico, diálogo y coordinación. Los estudios confirman que, en igualdad de condiciones, los que realmente descentralizaron más capacidad y autoridad hacia las oficinas de campo pudieron desenvolverse mejor. Sin embargo, sólo unos pocos donantes estuvieron dispuestos a y fueron capaces de

²⁰⁸ Tanto los cargos en las oficinas como los recuerdos suelen durar muy poco.

invertir el tiempo, las habilidades y los incentivos suficientes y adecuados para promover y apoyar activamente los esfuerzos necesarios de comunicación, coordinación y facilitación, junto a los representantes nacionales, en nombre de la comunidad de donantes.²⁰⁹ Los donantes y organismos que más se comprometieron a aplicar las buenas prácticas de la Declaración hicieron más de lo que les correspondía. El precio que pagaron fue una mayor carga en la gestión de la ayuda, mientras que otros donantes se limitaron a aprovechar los beneficios o participaron muy limitadamente. Es importante preguntarse por cuánto tiempo más estos donantes reformistas estarán dispuestos a y serán capaces de mantener sus subestimadas funciones adicionales, ante la falta de un equilibrio mayor en el compromiso y la distribución de la carga entre los donantes; esto último resulta de todos modos esencial para lograr los objetivos de la campaña en pos de la eficacia de la ayuda.

5.5 Valor: “¿Cuál ha sido el valor agregado de la cooperación para el desarrollo basada en la Declaración de París si se compara con la situación previa a la Declaración y con otros impulsores de desarrollo del país, otras fuentes de financiamiento para el desarrollo y otros socios de cooperación para el desarrollo (distintos a los que han refrendado la Declaración hasta ahora)?

Comparaciones previas a la Declaración. Incluso con los límites documentados de esta Evaluación, al comparar las prácticas actuales con la situación de la ayuda hace 20 años se obtiene un cuadro general actual de mucha más transparencia y mucha menos ayuda impulsada por los donantes. Se puede afirmar que las actividades competitivas e impulsadas sin reglas ni coordinación por los donantes, comunes hace 20 o 25 años, son ahora lo suficientemente inusuales como para atraer rápidamente la atención y la crítica, salvo en algunas situaciones de fragilidad y de socorro humanitario, donde aún son demasiado usuales. Al comparar el período posterior a 2005 con la situación inmediatamente previa a la Declaración, se debe concluir que la Declaración ha difundido compromisos e instrumentos de reforma que anteriormente sólo algunos países y donantes adelantados desarrollaban y probaban de manera fragmentaria. Esto elevó las expectativas de un cambio rápido, tal vez injustificadamente, pero también fortaleció las normas y los estándares acordados para mejorar las prácticas y la cooperación. El presente informe incluye abundantes evidencias de que estas normas se utilizaron para reforzar o legitimar las demandas de que se cumplan las buenas prácticas.

209 Este tipo de funciones de liderazgo entre los donantes han sido reclamadas a nivel nacional y sectorial, y los intereses personales y atributos entre el personal de los principales donantes han desempeñado una función junto con las políticas institucionales. En ocasiones, los actores multilaterales han asumido algunas de estas funciones como parte natural de sus mandatos comunitarios.

Como parte de este ejercicio, se evaluó la eficacia del *enfoque* de la Declaración a la reforma de la ayuda. La Evaluación constató que el alcance pretendido del programa era demasiado ambicioso, pero que probablemente era necesario que lo fuera para provocar la atención y la motivación para el cambio que se necesitaban. Dado que estaba basado en la prolongada experiencia de los países socios y los donantes, no es de extrañar que sus diagnósticos y prescripciones básicas hayan resultado de interés para las relaciones de ayuda, si bien en diferentes grados según las circunstancias. Un especial énfasis en el seguimiento y monitoreo de la aplicación de los acuerdos de París también resultó necesaria para mantener la presión para el desempeño y la responsabilidad recíproca.

Deficiencias y efectos inesperados. Han surgido varios a lo largo del proceso:

- En su inicio, la Declaración era un compromiso político de alto nivel para lograr cambios históricos en las relaciones internacionales en beneficio de los resultados de desarrollo de los países socios. Más tarde se la interpretó y utilizó principalmente como un acuerdo entre gobiernos, de índole “técnica” y “orientada a los procesos”, que iban a gestionar los funcionarios. Como resultado, inicialmente no contó con el compromiso social y político necesario para impulsar cambios reales.
- En diferentes maneras, el trabajo internacional sobre los compromisos de la Declaración ha resultado demasiado estrecho y a la vez demasiado amplio como para mantener la atención necesaria sobre las opciones políticas fundamentales:
 - Los 12 “indicadores de progreso” seleccionados para la Encuesta de Seguimiento, si bien eran esenciales para otorgar cierta “fuerza” de responsabilidad a los compromisos mutuos, no resultaron lo suficientemente representativos o confiables (en algunos casos), y en la práctica se convirtieron en el principal foco de atención y acción. Esto limitó la agenda de la reforma, al tiempo que exigía enormes esfuerzos nacionales e internacionales de seguimiento.
 - Si bien se necesitaba una superestructura internacional participativa y equilibrada para movilizar y sostener la campaña de reforma, las exigencias del proceso se volvieron opresivas para todos los participantes, especialmente los de los países en desarrollo. Brotó una “industria de la eficacia de la ayuda”, con una abrumadora cantidad de iniciativas y grupos de trabajo, reuniones y directrices especializadas internacionales. Sin embargo, dado que la escasez más crítica no es el análisis adicional sino la voluntad política, la “fatiga de la reforma de la ayuda” se ha convertido en un verdadero peligro, especialmente entre los dirigentes políticos y los encargados más importantes de formular y practicar las políticas.

- La percepción de que existía una “fórmula” o modelo de Declaración desdibujó la expectativa inicial de que la estrategia se adaptaría a las situaciones y prioridades de los distintos países. Esto ha llevado a algunos cuestionamientos de la relevancia de la agenda de reformas, y al riesgo de que se fragmentara el consenso subyacente indispensable.
- Como parte del fortalecimiento de un enfoque conjunto sobre resultados definidos para cada país, la Declaración puso de relieve la necesidad de que los países socios establecieran estrategias y prioridades nacionales de desarrollo, capaces de orientar las iniciativas nacionales e internacionales a nivel operativo. Como en toda experiencia de planificación, es difícil equilibrar la dirección y flexibilidad necesarias, y es posible que la Declaración haya pecado de un exceso de “planificadores” del desarrollo frente a una escasez de “buscadores”.²¹⁰ También dio lugar a expectativas y evaluaciones de desempeño divergentes.
- Por el momento, la esperanza de que el proceso basado en la Declaración lograra una diferencia importante en el desequilibrio entre las responsabilidades tradicionales de los países donantes y los socios ha resultado infundada.
- Esta evaluación no concluye, como sostienen varios, que la campaña de la Declaración se haya concentrado tanto en los procesos de ayuda, que como resultado tuvo el efecto no deseado de disminuir la atención y la acción sobre los resultados finales de desarrollo para los sectores pobres, el respeto de los derechos humanos y la democracia, o la equidad en las relaciones internacionales. No existe evidencia sólida de tales efectos. La mejor manera de avanzar en cada uno de estos conjuntos de importantes prioridades mundiales es tema de debates animados y complejos, que están lejos de resolverse. Mientras tanto, en la medida en que las reformas de la Declaración puedan contribuir a generar mejoras en la ayuda, deberá servir para avanzar hacia estas metas, que también se reflejan explícitamente en sus objetivos.

El Foro de Alto Nivel de Accra reconoció problemas derivados de la Declaración y acordó algunos cambios de rumbo, pero la Evaluación constató que es demasiado pronto para evaluar la totalidad de sus efectos. Ahora le corresponderá al Foro de Alto Nivel de Busan, en diciembre de 2011, integrar a las futuras reformas de la ayuda las lecciones provenientes de la experiencia de la Declaración de París y el Programa de Accra.

Valor agregado, junto a otros impulsores del desarrollo en el país y otras fuentes de financiamiento del desarrollo. La Declaración se estableció originalmente en un marco que reconocía el contexto más amplio y los factores claves nacionales e internacionales que afectaban al desarrollo,

²¹⁰ Easterly, W (2007) *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* New York: Penguin

mucho más allá de los programas de ayuda. No obstante, las suposiciones sobre la posible función de la ayuda siguieron siendo exageradas, sobre todo en los países donantes, al igual que las expectativas de reformas rápidas en los países socios.

Gran parte de la evidencia de la Evaluación sugiere que la ayuda y el trabajo de reforma de la ayuda a menudo siguen funcionando en un mundo propio, con directivos y técnicos del lado de la prestación y de la recepción, que manejan sus agendas y expectativas especializadas. Una perspectiva más amplia y un sentido de la proporción serán necesarios para llevar las reformas para la eficacia de la ayuda a su máximo potencial. Tanto los países socios y donantes también tendrán que fomentar y aprovechar mejor las fuerzas mucho más poderosas y políticas de desarrollo que se encuentran más allá del ámbito de la ayuda.

Valor agregado junto con los socios de cooperación para el desarrollo más allá de los que hasta la fecha han refrendado la Declaración. Los actores, las relaciones y los acuerdos de cooperación para el desarrollo se han multiplicado y han tomado formas diferentes, muchas de las cuales se basan principalmente en intereses normales en las relaciones internacionales. Al usar una definición genérica de “ayuda” para distinguirla de otras formas de apoyo comercial, político o militar, se ha podido obtener un cálculo aproximado actual. Según esta cifra, los proveedores no signatarios de la Declaración desembolsan aproximadamente una cuarta parte de la cantidad de ayuda que prestan los donantes de la OCDE-CAD. El estudio temático de la Evaluación sobre este tema indica una escasez crítica de transparencia y de datos fiables sobre muchas de estas otras formas y flujos de cooperación. Añade la valoración de que los avances principales de la Declaración y el Programa de Accra sobre la transparencia, los criterios de eficacia de la ayuda y la responsabilidad recíproca se deben preservar y promover aún más, con el fin de incluir a los proveedores no signatarios de la Declaración.

El Foro de Accra también reconoció que en los últimos años, los agentes de cooperación para el desarrollo, las relaciones y los acuerdos se han multiplicado y han tomado formas diferentes. Al examinarlos, muchos de estos tipos de “cooperación para el desarrollo” son enfoques adicionales o variaciones de la cooperación económica, política y de seguridad que siempre han sido parte de las relaciones internacionales y regionales. Se basan en intereses nacionales y mutuos, y tienen sus propias lógicas y reglas.

El estudio temático de la Evaluación sobre otros flujos de recursos²¹¹ ha resultado útil como presentación general de

²¹¹ Prada, F et al, *op. cit.* pp.39-42

este panorama cambiante, y de las distinciones importantes a tener en cuenta cuando se observan los diferentes tipos de cooperación. El estudio trae a colación que la campaña de la Declaración de la reforma se ha ocupado especialmente de una corriente fundamental y distintiva entre estos diferentes tipos de cooperación: la ayuda al desarrollo, o mejor expresada, los “flujos de financiamiento oficial, administrados con el objetivo principal de promocionar el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, que tienen condiciones de concesión” (es decir, que incluyen un factor concesionario sustancial). Se considera que esta definición, en su forma genérica, establece límites razonables para la “ayuda” a diferencia de otras formas de apoyo comercial, político o militar.

En su forma de “Ayuda Oficial para el Desarrollo”, este tipo de asistencia para el desarrollo, que no existía antes de 1945, ha desarrollado desde entonces amplios mecanismos y prácticas para proporcionar información transparente y fiable, y para mantener y reforzar su misión distintiva. Así, por ejemplo, se han elaborado disciplinas importantes para distinguir a la inversión privada, el financiamiento de exportaciones, los créditos mixtos y la ayuda comercialmente “vinculada”, así como la asistencia militar. Se han invertido muchos más esfuerzos para mejorar la calidad de la ayuda. Las iniciativas que condujeron a la Declaración fueron por lo tanto la culminación de décadas de trabajo para fortalecer la misión de desarrollo y la eficacia de la ayuda.

El estudio temático indica una falta crítica de transparencia y de datos fiables sobre muchas de estas otras formas y flujos de cooperación para el desarrollo, pero estima que el total mundial de flujos de “ayuda” que la Declaración aún no abarca es de unos 28.000 a 29.500 millones de dólares estadounidenses anuales. En comparación, la ayuda proveniente de las fuentes de la OCDE/CAD es de aproximadamente USD 125.000.000.000. El estudio concluye que la función fundamental de estos proveedores de ayuda no adheridos a la Declaración sugiere una necesidad aún mayor que antes de información transparente, coordinación, armonización y liderazgo de la gobernabilidad, ya que la cantidad y diversidad de nuevos actores, especialmente las organizaciones de la sociedad civil, incrementa cada vez más los “costos de transacción” para los países receptores de ayuda. Además añade la valoración de que los avances principales de la Declaración y del Programa de Accra sobre la transparencia, los criterios de eficacia de la ayuda y la responsabilidad recíproca se deben preservar, promover y extender con el fin de incluir a los proveedores no signatarios de la Declaración.

5.6 Implicaciones: “¿Cuáles son las principales implicaciones para la eficacia de la ayuda en el futuro, si se tienen en cuenta los nuevos desafíos y oportunidades (como el cambio climático) y los nuevos actores y relaciones?”

Esta Evaluación indica que, en la medida en que las formas preexistentes y nuevas de cooperación para el desarrollo aspiren a la misión de asistencia para el desarrollo, los principios y las normas de buenas prácticas elaborados y ahora probados en las reformas de la Declaración pueden proporcionar una base sólida y transparente para garantizar su eficacia. Mediante la aplicación y adaptación de estas disciplinas, las nuevas formas de ayuda al desarrollo pueden evitar la repetición de antiguos errores y la laboriosa negociación de disciplinas nuevas.

El panorama cambiante de hoy en día incluye una gama más amplia de actores gubernamentales, incluyendo algunos que reciben y también proporcionan ayuda, organizaciones regionales, fondos e iniciativas mundiales, fundaciones, empresas y organizaciones de la sociedad civil. El interés y la actividad en la cooperación “Sur-Sur” y “triangular” han venido creciendo rápidamente, al igual que el compromiso de las autoridades regionales y locales. La sección del presente Informe que precede inmediatamente a ésta ha señalado razones importantes para reflejar estas nuevas realidades en las iniciativas de la eficacia de la ayuda.

El financiamiento para países en desarrollo destinado a combatir el cambio climático se ha convertido en una característica importante y creciente de los flujos internacionales de financiamiento, y llegan posiblemente a rivalizar en magnitud con la Ayuda Oficial al Desarrollo. Tiene muchas corrientes diferentes, aún le falta mucho más trabajo de negociación y construcción de instituciones. No obstante, queda claro que estas formas de financiamiento generarán muchas de las mismas dificultades que ya enfrentan las demás formas de ayuda y quizá aún más. Sin embargo casi no se está pensando ni planificando coherentemente la manera de adaptar y aplicar las lecciones y buenas prácticas de la ayuda eficaz a estos nuevos flujos de financiamiento. Existen diferentes instituciones involucradas, tanto en los países socios como en los donantes y a nivel internacional. Sólo se han iniciado los primeros debates provisorios sobre la forma de anticipar y manejar las inquietudes sobre la eficacia. Esta es una cuestión crítica de coherencia de políticas, y merece una atención importante de alto nivel durante los próximos meses.

Con miras al futuro de la ayuda y la manera de garantizar su eficacia, las conclusiones de la Evaluación destacan cinco lecciones principales:

1. La mayoría de principios y normas acordados para las buenas prácticas de ayuda y recogidos en el consenso de la Declaración han demostrado su validez y han comenzado a producir mejoras. Para evitar reversiones o ciclos nuevos de malas prácticas, es necesario enfocar y ampliar aún más este impulso reformista.
2. En todos los países, la ayuda es un factor limitado de contribución para el desarrollo entre muchos impulsores,

obstáculos y recursos poderosos, y esta gama de factores se está ampliando. Esto señala la necesidad de expectativas más realistas en ambos lados de las relaciones de ayuda (incluida la necesidad de aceptar y manejar los riesgos, y de mantener apertura para seguir aprendiendo). Al mismo tiempo señala la necesidad de contribuciones de ayuda más centradas en las áreas donde se pueda gestionar adecuadamente la ayuda para que añada la mayor cantidad de valor en términos de resultados.

3. Es necesario simplificar los procesos para garantizar la eficacia de la ayuda, reafirmar el compromiso con las normas demostradas, pero aplicarlos a contextos nacionales individuales con la flexibilidad apropiada.
4. Una mayor coherencia política será muy importante. Este es el caso de los países socios y proveedores de ayuda. Se aplica sobre todo frente a nuevas pruebas, tales como la necesidad de garantizar la efectividad del cambio climático y otras nuevas fuentes de financiación del desarrollo. Los donantes deben trabajar hacia una mayor coherencia - como un grupo y de forma individual, a través de sus diferentes ámbitos políticos que afectan al desarrollo, y en varios casos, incluso dentro de sus propios sistemas de ayuda interna.
5. La participación y la propiedad en la campaña internacional de mejora de la ayuda se debe ampliar lo antes posible para involucrar más actores y estilos de cooperación. Sin ir más allá de los límites de la ayuda, proporciona una ruta clave para la mejora de otras relaciones distintivas de cooperación.

5.7 Áreas clave identificadas para trabajar más allá de la Evaluación

Es bastante evidente que esta Evaluación, si bien constituye un aporte importante al examen de las anteriores reformas de la ayuda y la fijación de rumbos para el futuro, no será la última palabra. Se unirá a otros varios flujos de trabajo para su examen en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en diciembre de 2011 y posteriormente. En el curso de este

trabajo, sin embargo, los participantes han identificado varios temas de distintos tipos cuyo análisis y evaluación posterior serían de gran ayuda para profundizar la comprensión internacional y promover el progreso. A continuación se enumeran estos temas para su consideración.

- Desarrollo de capacidades: ¿Cómo abrirse paso?
- La eficacia de la ayuda y las organizaciones de la sociedad civil (OSC): a la luz de las iniciativas propias de las OSC para Busan.
- Ir más allá de la ayuda: la coherencia de las políticas para el desarrollo.
- Obtener influencia política en los países donantes a favor de una cooperación para el desarrollo liderada por los países socios.
- La cooperación multilateral y la reforma de la ayuda: La situación actual y las direcciones futuras.
- Seguir profundizando en los análisis sectoriales de las evaluaciones nacionales.
- Promover el manejo compartido de riesgos en la cooperación para el desarrollo.
- Examinar las explicaciones para los diferentes resultados provenientes de la ayuda y la reforma en el sector de salud y para priorizar los sectores más pobres.
- La cooperación regional y la reforma de la ayuda
- Si no cuenta con la cobertura de otros flujos de trabajo para Busan:
 - La fragilidad y la eficacia de la ayuda (por ej., INCAF, G7+).
 - La eficacia de la cooperación Sur-Sur.
 - El avance hacia la gestión dirigida a los resultados de desarrollo.
 - Mejorar la responsabilidad recíproca.

6. Mensajes clave

Los hallazgos y las conclusiones detalladas del presente Informe de Síntesis plantean varias ideas posibles para seguir mejorando la eficacia de la ayuda, en base a la experiencia de la aplicación de la Declaración. En esta sección se destacan las recomendaciones más importantes que surgieron, junto con el breve fundamento y la base para cada una de ellas. Es claro que algunas de estas recomendaciones principales no son nuevas: algunas resultan tan conocidas como aparentemente obvias. Es necesario presionar nuevamente en pos de estas medidas políticas clave, de manera simple y rigurosa; en primer lugar, porque son muy importantes, y en segundo lugar, porque son áreas en las que, hasta el momento, ni los donantes ni los países socios han logrado cumplir firmemente con los compromisos de París y Accra.

Importancia para otros actores que no estén específicamente incluidos a continuación: El enfoque principal de esta evaluación ha sido las acciones reforma de las ayudas desde 2000-2005 por parte de los países socios, donantes y los organismos que ratificaron la Declaración de París como tales. Al mismo tiempo, las evaluaciones nacionales y otros trabajos han vuelto a confirmar las conclusiones del Foro de Alto Nivel de Accra sobre la importancia de los roles en el desarrollo y la ayuda de un número creciente de otros actores y tipos de cooperación.

Por otra parte, importante evidencia ha surgido de la evaluación del trabajo de: organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional, los proveedores de financiamiento condicionado que aún no han aprobado la Declaración (los gobiernos, los programas mundiales, y los actores del sector privado), así como los participantes en las formas regionales de cooperación para desarrollo, Sur-Sur, triangulares, incluida la inversión, que puede o no puede implicar la transferencia de recursos en condiciones favorables. Varios de estos grupos de actores han participado en los esfuerzos de la eficacia paralelamente. En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, se han comprometido a informar en el Foro de Busan. Se mejoraría en gran medida el valor de este foro mundial si los demás fueran a participar plenamente así.

Mientras tanto, si bien queda fuera del mandato de esta evaluación recomendar acciones específicas para otros grupos, es importante subrayar que la evidencia indica claramente que todas las recomendaciones que figuran abajo son pertinentes para todos estos otros actores. Ellos traen sus propias perspectivas y la experiencia para cualquier discusión global más amplia, pero la evidencia es clara de que sin su compromiso y cooperación, los beneficios de las reformas de la ayuda y la ayuda a los países en desarrollo se reducirá considerablemente. También se identificaron algunas áreas importantes que en su propio trabajo se beneficiarían claramente de las recomendaciones derivadas de esta evaluación.

6.1 Para los encargados de formular las políticas en los países socios y los países y organismos donantes

1. Tomar las decisiones políticas difíciles y llevarlas a cabo

Es necesario que el Foro de Alto Nivel de Corea encuentre maneras innovadoras de volver a obtener y mantener el alto nivel de compromiso político a fin de hacer un balance de la experiencia, resolver problemas difíciles y establecer las direcciones futuras.

Los foros de alto nivel han sido ocasiones cruciales para que los dirigentes políticos se reúnan periódicamente y comprueben el progreso, debatan y resuelvan cuestiones políticas y establezcan el rumbo de los próximos pasos en la mejora de la ayuda. La Evaluación ha constatado repetidamente que el impulsor clave para el éxito de la reforma en los países y los organismos donantes ha sido el compromiso y el apoyo político de alto nivel. Su ausencia puede ser una de las razones fundamentales del estancamiento del progreso en otros aspectos. La agenda política de alto nivel no debe ser burocrática, y debe centrarse en las opciones políticas que atraigan e involucren tanto a los dirigentes experimentados como a los nuevos, incluidos los de los países y organismos que aún no pertenecen a la coalición de la Declaración.

El Foro sigue siendo el lugar adecuado para iniciar nuevos acuerdos que mantengan y amplíen los avances en la articulación de los mecanismos internacionales para la reforma de la ayuda. También debe promover formas innovadoras de mantener un mayor compromiso político entre un Foro y otro en el trabajo continuo de reforma in situ. A nivel nacional, una mayor atención en las acciones perderá impacto si depende sólo de las relaciones *entre* los funcionarios de ambas partes, o entre los funcionarios de los donantes y los ministros de los países socios. Así sean los foros de alto nivel u otros escenarios los que puedan proporcionar el mejor mecanismo para el futuro, algunos medios manejables de alta prioridad seguirán siendo vitales para mantener la participación de las altas esferas políticas.

2. Centrarse en la transparencia, la responsabilidad recíproca y el manejo de riesgos compartido

La siguiente fase de reformas para fortalecer la eficacia de la ayuda se debe basar en las ganancias de la campaña de la Declaración, y mejorarla por medio de la superación de la percepción mundial de la “declaración grandiosa” para concentrarse en los cambios más necesarios. Entre estos se cuentan:

- la profundización de la adhesión a los principios de apropiación nacional, alineación y armonización del apoyo de los donantes, así como la transparencia y la responsabilidad recíproca en el seguimiento y logro de los resultados;
- la inclusión del “manejo de riesgos compartido” a este marco de principios; y
- prestar atención principalmente a la acción coordinada in situ liderada por los países, en que los foros conjuntos a nivel nacional gestionen las relaciones de ayuda y la aplicación de las reformas.

La transparencia se mencionó varias veces durante la Evaluación como base indispensable para la eficacia y la responsabilidad recíproca. Este es un progreso que se puede aprovechar. Si se plantea el manejo de riesgos compartido como principio rector, se reconocerá abiertamente que existen muchas incertidumbres y riesgos en el desarrollo y en las alianzas. También expresará un compromiso mutuo para enfrentar y manejar los riesgos y los desacuerdos de manera conjunta, con espíritu de asociación madura. Esto aclarará las expectativas de ambas partes. Es necesario centrarse más en la gestión dirigida a los resultados de desarrollo, y tratarla más como un conjunto de técnicas de apoyo que un principio en sí mismo.

3. Centrar y reforzar en los países las iniciativas de eficacia de la ayuda

El liderazgo en las futuras iniciativas de la eficacia de la ayuda debe estar claramente situado y respaldado a nivel de cada país socio, con mecanismos más sólidos liderados por los países y con la facilitación independiente como opción de amplio uso. A nivel internacional, se debe reorganizar la superestructura de elaboración de normas, análisis, presentación de informes y seguimiento de la eficacia de la ayuda a fin de volverla menos onerosa y más directamente útil.

Los resultados dominantes de esta evaluación consisten en que los principios más importantes de reforma de la ayuda y los compromisos de la Declaración se aplican a todas las formas de ayuda internacional. En este momento es necesario que la cooperación para el desarrollo y las reformas de la ayuda regresen a sus bases y vuelvan a concentrar su atención en los niveles nacionales. Esto va a situar y aplicar claramente las reformas de la ayuda en el contexto del mundo real, y va a fortalecer la apropiación, la transparencia y la responsabilidad recíproca en el lugar donde más relevantes resultan.²¹² Se deben aprovechar las experiencias provenientes de los países, para sentar las bases de las futuras normas internacionales y la “arquitectura de la ayuda”, con el fin de revertir el estilo descendente de la mayor parte de este trabajo desde 2005.

Los foros nacionales anuales, con la participación de los socios de desarrollo, ya son la norma. Habría que reforzarlos como pieza central del sistema de información compartida, evaluación mutua del desempeño, mayor amplitud de participación y consulta, establecimiento de prioridades, compromiso, alineación y armonización. Son cada vez más los países que cuentan con fuertes mecanismos propios para el seguimiento y la gestión de estas alianzas, o los están elaborando, y se debe apoyar a los demás países que quieran hacerlo. Se deben seleccionar, establecer y acordar a nivel nacional los objetivos y plazos cuantitativos clave para las reformas y el desempeño. La negociación de acuerdos de ayuda a más largo plazo entre el país socio y todos sus donantes deben ser consecuencia de estas iniciativas y dar lugar a las mejoras tan necesarias en la coordinación y la previsibilidad de la ayuda.

Para ayudar a resolver el déficit generalizado en materia de responsabilidad recíproca y los verdaderos retos de lograr que funcione, todos los países deben tener la opción de recurrir a facilitadores o relatores independientes que hagan el seguimiento y ayuden a dirigir estos procesos. Se podría lograr una gran diferencia con personas objetivas o paneles reducidos, que trabajen con los participantes nacionales y la comunidad de donantes, en base a las normas de buenas prácticas y haciendo sus aportes independientes a los foros anuales y a los sistemas internacionales de presentación de informes.

4. Trabajar para extender los beneficios de la reforma de la ayuda a todas las formas de cooperación para el desarrollo

La coalición sin precedentes en la campaña internacional para lograr la eficacia de la ayuda y mejoras más importantes necesita ampliarse para incluir otras formas de ayuda y otros actores con sus propios enfoques e innovaciones. Esto incluye la cooperación en situaciones de fragilidad y crisis humanita-

²¹² Varios países han llevado la delantera en la experimentación con programas de reforma adaptados a contextos locales, con estrategias de ayuda conjunta, y con una amplia gama de otros foros, estructuras y marcos de evaluación del desempeño. La evaluación ha detectado que incluso algunos de los países que a menudo se citan como casos avanzados en estas áreas, aún deben manejar desafíos serios, como ser Vietnam, Mozambique y Zambia, entre otros. Sin embargo, el enfoque basado en los países es todavía el que mejores perspectivas ofrece para lograr mayores progresos.

rias, nuevas formas de apoyo como la financiación del cambio climático, y la cooperación para el desarrollo en condiciones favorables de los proveedores que trabajan fuera del marco de la Declaración y partes de la sociedad civil, cooperación regional, Sur-Sur y “triangular”.

No todas las formas nuevas o crecientes de cooperación para el desarrollo tienen un componente de ayuda, y no se deberían extender ni diluir las normas demostradas para tratar de ir más allá de la ayuda. No obstante, con una cantidad modesta de mejoras y adaptaciones donde hicieron falta, casi la totalidad de los 56 compromisos de la Declaración demostraron su validez y utilidad como normas y disciplinas básicas en prácticamente todas las formas de apoyo internacional para el desarrollo, con factor concesionario. Esto incluye la cooperación en situaciones de fragilidad y ayuda humanitaria, las nuevas formas de apoyo como el financiamiento relacionado con el cambio climático, la cooperación en condiciones de concesión para el desarrollo de los proveedores que actualmente se manejan fuera del marco de la Declaración, y algunas partes de la sociedad civil, la cooperación regional, Sur-Sur y “triangular”.

5. Reforzar las alianzas internacionales mejoradas en la siguiente fase de reformas

Para el futuro, será de vital importancia aprovechar los avances que se han logrado a nivel internacional, mediante mecanismos conjuntos especialmente elaborados entre los países socios y los donantes para llevar adelante la campaña de reforma de la Declaración de París. Además se debe contar con los suficientes procesos y requisitos de responsabilidad internacionales para continuar con las mejoras.

Tratar de establecer la forma de los futuros “procesos institucionalizados para la colaboración conjunta y equitativa de los países en desarrollo y la participación de las partes interesadas” prevista en el Programa de Accra, sobrepasa el mandato de esta Evaluación. Es probable que estos desafíos sean prioritarios en la agenda del Foro de Alto Nivel en Corea. La Evaluación sí destaca, sin embargo, que el fundamento clave debe ser una base firme de transparencia en el financiamiento y las actividades, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Al centrarse más en las acciones de las alianzas a nivel nacional, como se propuso, la necesidad *internacional* más importante va a ser un mayor propósito común y unas expectativas más exigentes para los donantes y organismos, cuyas actividades abarcan varios países diferentes. El Grupo de Trabajo Conjunto sobre la Eficacia de la Ayuda (respaldado por la OCDE-CAD) ha desempeñado funciones inestimables de ayuda para traer hasta este punto las iniciativas de reforma de la ayuda, con una colaboración entre los donantes y los países socios mucho más fuerte que en el pasado. Sin embargo, esta Evaluación constató igualmente el potencial y la necesidad de una mayor severidad en el análisis, la transparencia, el escrutinio mutuo y la presión de grupo entre donantes y organismos (incluidos los organismos multilaterales y los prestadores de

ayuda no pertenecientes al CAD), para acelerar las reformas. Se ha elevado el nivel, y también aumentaron los riesgos.

6.2 Para los encargados de formular las políticas en los países socios

6. Asumir el liderazgo completo y la responsabilidad para las futuras reformas de la ayuda en sus propios países

Los países socios deben asumir en su totalidad el liderazgo y la responsabilidad de seguir mejorando la eficacia de la ayuda en sus propios países. Esto se debe basar en una participación constante de las altas esferas políticas, una estructura nacional más fuerte para involucrar y coordinar a los donantes, y la opción clara de recurrir a facilitadores o relatores independientes que ayuden con el seguimiento de los progresos y apoyen la responsabilidad recíproca.

La Evaluación determinó que el liderazgo nacional, cuando está respaldado por voluntad política y organización suficiente, puede mejorar la eficacia de la ayuda y acrecentar la posibilidad de mejorar los resultados de desarrollo. También puede lograrlo una firme atención a la reforma de la ayuda a nivel nacional, donde la ayuda se pueda gestionar en su propio contexto, y se pueda acentuar la importancia de las reformas más relevantes para las necesidades y capacidades propias del país. Todas las partes interesadas pueden participar más, incluidos los parlamentos, la sociedad civil y el sector privado. Lo más importante es que al apropiarse de la agenda de eficacia de la ayuda, queda claro que los países pueden seguir mejorando sus sistemas, no sólo para mejorar la ayuda, sino en formas que atiendan a sus prioridades de desarrollo más amplias, como los están demostrando varios países.

La evidencia demuestra que la mayoría de los donantes que adoptaron la Declaración estarán dispuestos a respaldar los liderazgos nacionales claros, aunque algunos de sus sistemas aún no estén listos para delegar al campo la autoridad, los conocimientos especializados y la continuidad que se necesitan. Si el país determina que esta es la forma más eficaz de gestionar la ayuda que recibe, van a tener que esforzarse más. Al estar más arraigados en las realidades de cada país, tanto los donantes como los países socios serán objeto de un escrutinio más intenso y se les exigirá una mayor responsabilidad.

Los foros nacionales anuales fortalecidos con la participación de todos los interesados clave, tienen mejor potencial para servir como pieza central de un sistema continuo de información compartida, evaluación mutua del desempeño, establecimiento de prioridades, compromiso, alineación y armonización. El manejo de riesgos compartido se debe plantear explícitamente como un tema nuevo. Se deben seleccionar, establecer y acordar a nivel nacional los objetivos y marcos cronológicos clave para las reformas y el desempeño. Se ha demostrado a menudo que una cantidad manejable de subforos sectoriales o temáticos puede resultar útil, pero probablemente haya que recortarlos si no producen benefi-

cios, en lugar de sobrecargar la industria local de la eficacia de la ayuda. Para apoyar estos sistemas, es necesario que más países se sumen a la tendencia de elaborar sus propios mecanismos para el seguimiento y la gestión de la información, con datos fiables sobre las proyecciones, los compromisos y los gastos relacionados con la ayuda de los donantes.

En los países va a hacer falta un sistema de eficacia de la ayuda más arraigado, que ayude a cumplir con normas más elevadas de responsabilidad recíproca en materia de desempeño y compromisos. En consecuencia, este sistema deberá tener la resistencia necesaria para reconocer y afrontar los desacuerdos. Debido a las relaciones asimétricas y complejas de los países receptores que tratan con varios donantes sobre cuestiones difíciles, a menudo puede surgir la necesidad de una tercera parte objetiva que ayude a facilitar las relaciones y el proceso en los puntos clave. En algunos casos anteriores se han utilizado estos acuerdos, con buenos resultados. Este es el fundamento para la recomendación de que todos los países deben tener la opción de recurrir a facilitadores o relatores independientes que hagan el seguimiento y faciliten estos procesos de gestión y reforma de la ayuda con los representantes del país y la comunidad de donantes. Se esperaría que lo hagan en base a las normas de buenas prácticas y haciendo sus aportes independientes a los foros anuales y a los sistemas internacionales de presentación de informes, según sea necesario.

7. Establecer estrategias y prioridades para fortalecer las capacidades

La mayoría de los países socios debe elaborar estrategias viables para seguir fortaleciendo las capacidades a fin de ejecutar sus políticas y operaciones públicas más esenciales. Esto generará prioridades más claras para orientar el apoyo que los donantes comprometieron para este propósito.

La Evaluación constató que las limitaciones de las capacidades son la fuente más frecuente de dificultades para completar las reformas de la ayuda y, lo que es más importante, para cumplir con las funciones esenciales que la ayuda está destinada a apoyar. Hace décadas que se reconoce al “desarrollo de capacidades” como una prioridad urgente, pero el progreso ha sido mayormente lento y difícil. En última instancia, se trata de un conjunto complejo y orgánico de procesos a largo plazo, y no un área que permita “reparaciones rápidas” ni soluciones de origen burocrático. La Evaluación notó pasos prometedores, pero no existe una solución modelo a la vista. Además de las muchas otras iniciativas que los países tienen en curso, la Evaluación notó una gran necesidad de que los países establezcan algunas prioridades clave para que el apoyo fortalezca sus propias capacidades. Esto es un requisito previo para garantizar el apoyo mayor y mejor coordinado que prometieron los donantes.

8. Intensificar las prioridades políticas y las medidas concretas para combatir la pobreza, la exclusión y la corrupción

Los Gobiernos de varios países socios deben dedicar una mayor prioridad política y una acción más enfocada a reducir aún

más los problemas de desarrollo más rebeldes de la pobreza, la exclusión y la corrupción.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio lograron concientizar, respaldar iniciativas y hacer un seguimiento del progreso de los objetivos de desarrollo acordados a nivel mundial. Sin embargo, la Evaluación ha confirmado (al examinar la falta de progreso generalizada para los sectores más pobres, y especialmente a las mujeres y niñas) que incluso la mejor ayuda y sus reformas sólo pueden alentar y reforzar, sin reemplazarlos, al compromiso y la acción nacional fuerte y eficaz. Teniendo en cuenta la variedad de resultados entre los diferentes países, es importante recordar la renovación conjunta específica del compromiso en el Programa de Acción de Accra: “Los países en desarrollo y los donantes garantizarán que sus respectivas políticas y programas de desarrollo se diseñen y se apliquen de manera coherente con sus compromisos internacionales sobre la igualdad de géneros, los derechos humanos, la discapacidad y la sostenibilidad ambiental”. El hecho de que estas prioridades reflejen no sólo expectativas generalizadas, sino también compromisos internacionales compartidos, requiere claramente que ocupen un lugar central tanto en las estrategias de desarrollo como en el diálogo continuo en torno a la ayuda y su aplicación.

Mientras tanto, el cáncer de la corrupción, presente en todo el mundo, es cada vez más conocido y provoca cada vez más indignación pública en la mayoría de los países. También es el centro de atención de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2005, que actualmente cuenta con 140 signatarios. A pesar de la amplia ola inicial de planes y medidas, las prácticas corruptas siguen frustrando las mejores intenciones y los mejores objetivos de aumentar la eficacia de la ayuda, y además limita el potencial de formar mejores alianzas. Estos objetivos son importantes ante todo para los propios países, pero también son fundamentales para las relaciones de ayuda y para apoyar la ayuda en los países donantes. Junto con las políticas y medidas concretas que se necesitan, estos problemas se pueden manejar mejor si se redoblan los esfuerzos en materia de transparencia, se aumenta el diálogo sobre gestión de la ayuda enfocada en el país, y se abren más los enfoques de responsabilidad recíproca y manejo de riesgos.

6.3 Para los encargados de formular las políticas en los países donantes

9. Enfrentar los riesgos mundiales cruciales en material de ayuda y reforma con un mejor cumplimiento de las promesas realizadas

La mayoría de los países donantes, en las altas esferas políticas, deben registrar y corregir las brechas que existen entre los altos riesgos en los programas de ayuda y en el pacto histórico a fin de mejorarlos, y el ritmo lento y vacilante que registra la reforma.

El incremento de los gastos de ayuda en la última década es un testimonio casi seguro del apoyo creciente al desarrollo en

los países donantes, tanto por razones políticas y económicas mundiales como por solidaridad. El pacto de la Declaración fue otro paso importante para abordar los prolongados problemas de la ayuda en un nuevo espíritu de asociación, y para ayudar a los pobres del mundo a construir una vida mejor de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además atrajo la atención mundial y reavivó las expectativas de mejoras importantes en “las relaciones Norte-Sur”.

Tal como lo demostró la Evaluación, la mayoría de los países socios han comenzado lenta pero seguramente a hacer los cambios necesarios para defender su lado en la negociación de la reforma de la ayuda. Además, varios países donantes (todos con sus propias limitaciones políticas, institucionales y administrativas) también han demostrado que estos cambios se pueden superar cuando se invierte la suficiente prioridad política y se obtiene la comprensión y el apoyo público.

Con los altos riesgos geopolíticos involucrados, y el compromiso político compartido con las “acciones de largo alcance y susceptibles de seguimiento para reformar las maneras en que suministramos y gestionamos la ayuda”²¹³ es urgente que todos los Gobiernos donantes encuentren la forma de superar los obstáculos institucionales o administrativos internos que demoran sus reformas de la ayuda. Con voluntad política, se pueden adaptar inclusive restricciones tales como los requisitos estándar de presupuesto, auditoría, o las necesidades de personal a fin de responder a los diferentes requisitos de trabajo eficaz en la cooperación para el desarrollo. La Declaración es fundamentalmente un pacto entre naciones: se basaba desde el principio en la expectativa de coordinar y armonizar la acción de los donantes, para seguir y apoyar la iniciativa de los países socios. Sin esto, se desgastará el consenso y se perderá el impulso.

10. Afrontar y manejar honestamente los riesgos, reconocer las fallas

Los gobiernos donantes deben reconocer francamente que el desarrollo y la ayuda al desarrollo son inherentemente inciertos y riesgosos, y deben implementar medidas para gestionar los riesgos en forma conjunta con los socios, con un espíritu de asociación madura.

En varios países donantes, el período transcurrido desde la Declaración ha coincidido con una intensa inquietud sobre la responsabilidad por el gasto público, que en ocasiones se han traducido en una fuerte tendencia a evadir el riesgo; estas tendencias han obstaculizado las buenas prácticas y varios de los cambios propuestos. Sin embargo, tratar de evitar todos los riesgos en la cooperación para el desarrollo es arriesgarse a la irrelevancia.

Existen varias maneras demostradas de promover una comprensión pública madura de las incertidumbres y los riesgos de trabajar para el desarrollo y la ayuda, y de cómo

manejarlos y aprender de ellos, tanto en las iniciativas de vanguardia como en el uso efectivo de herramientas como la evaluación.²¹⁴ Los donantes pueden aprender de estas nuevas técnicas, y aplicar algunas de ellas.

También existen en esta Evaluación más evidencias que respaldan las conclusiones de otras valoraciones importantes, de que en realidad los nuevos enfoques de la cooperación para el desarrollo no son más riesgosos que los proyectos tradicionales estrechamente controlados por los donantes, y que los modelos nuevos incluyen maneras adecuadas de manejar los riesgos, al tiempo que mejoran los beneficios del desarrollo.

11. Intensificar la presión de grupo sobre los que se limitan a aprovechar los beneficios para equilibrar mejor las iniciativas de los donantes

Los países y organismos donantes deben aprovechar en las altas esferas políticas los instrumentos constructivos de presión de grupo que se previeron en la Declaración como impulsores de la mejora en el desempeño colectivo: una minoría de donantes con mentalidad reformista no puede cumplir por sí misma con la parte del pacto que les corresponde a los donantes.

Según las conclusiones de la Evaluación, es de esperar que más países socios tomen la iniciativa de definir sus prioridades y traten de alinear y armonizar las actividades de los diferentes donantes, obtener y publicar la información sobre la ayuda, y reforzar los requisitos de responsabilidad recíproca a nivel nacional. Está claro que algunos donantes ya están trabajando de esta manera y apoyan estos progresos. Otros, por el momento, demuestran menos voluntad o capacidad para hacerlo, lo cual provoca grandes desigualdades en el desempeño de los donantes y un esfuerzo colectivo general que no está a la altura de la visión acordada de la Declaración.

Al mismo tiempo, existen ejemplos notables de donantes y países socios que trabajan con países anfitriones en el desarrollo de una amplia variedad de mecanismos de apoyo coordinado y armonizado. Hay informes claros de buenas perspectivas para una mayor armonización y división del trabajo, especialmente en el marco natural de la Unión Europea y, para la familia de las Naciones Unidas, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el concepto de “Una ONU”.

Más allá de estas iniciativas, sin embargo, aún existen relativamente pocos mecanismos para que la presión de grupo ayude

²¹⁴ Por ejemplo, una innovadora organización no gubernamental, Ingenieros sin Fronteras, ha puesto en marcha recientemente la iniciativa estimulante de publicar sus propios errores e invitar a otros en todo el mundo a que haga lo mismo (véase AdmittingFailure.com). En 2010, el Organismo de Cooperación para el Desarrollo de Noruega ganó el premio nacional anual a la institución que mejor ha demostrado el uso eficiente de los recursos gubernamentales, gracias al uso de los resultados de la evaluación en su trabajo. Poder servir de modelo a otras entidades públicas mientras se trabaja en el difícil campo de la ayuda internacional es una prueba de lo mucho que se puede hacer.

²¹³ Declaración de París, Párrafo 1

a atravesar las barreras que demoran el progreso de algunos donantes. La presión de grupo a nivel de campo, donde más claras son las necesidades y las oportunidades, no es efectiva cuando el personal se ve limitado por sus oficinas centrales. Los instrumentos como las revisiones entre colegas del CAD sólo se aplican periódicamente entre los donantes bilaterales, y es posible que no influyan en los principales responsables de tomar decisiones y líderes de opinión de los países afectados. Con miras al Foro de Alto Nivel, la plataforma de mayor jerarquía y la oportunidad más importante para mostrar la responsabilidad recíproca sobre la eficacia de la ayuda, será importante que los donantes aprovechen todas las oportunidades posibles para ejercer una constructiva presión de grupo que garantice una respuesta más equilibrada y colectiva de la comunidad de donantes.

6.4 Mensaje final

Esta evaluación - incluso con su participación amplia y profunda - es todavía necesariamente selectiva. No puede pretender

dar la última palabra en la evaluación de los efectos de la Declaración de París o señalar el camino a seguir para la eficacia de la ayuda. Sin embargo, se ha encontrado que casi todos los 56 compromisos de la Declaración original - reforzada por las prioridades establecidas en el Foro de Accra - han sido y siguen siendo muy pertinentes para la mejora de la cooperación al desarrollo. Esa breve lista de compromisos equilibrados a partir de 2005, profundamente arraigada en la experiencia, a veces se ha perdido de vista con el enfoque en principios generales, los indicadores restringidos o las nuevas tendencias. Sin embargo, el compromiso con las reformas de la ayuda a largo plazo, y estas promesas originales y claras, han atraído un apoyo sin precedentes. No son ni obsoletos ni aplicados plenamente todavía y establecen el estándar para el Foro de Alto Nivel de Busan y más allá.