

La Evaluación de la Declaración de París

Fase 2

Resumen
Ejecutivo

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 conocedores 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

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.

“Este Informe de Evaluación establece una base confiable para que los países socios y los socios de desarrollo puedan debatir de manera constructiva de las reformas a la Gestión de la Ayuda conforme a los principios enunciados en la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra. Las amplias evaluaciones a nivel de país están basadas en múltiples técnicas y fuentes de prueba y fueron realizadas en el contexto diverso y complejo de diferentes países. Éstas evaluaciones lograron admirablemente poner a prueba el compromiso operacional de los agentes interesados responsables de garantizar una mejor Eficacia de la Ayuda. Además, definen normas claras y útiles de buena práctica que servirán de base para futuras actuaciones y para decidir del camino a seguir, en términos de lo que funciona y de lo que no funciona.

Una conclusión importante del informe es el reconocimiento de que el éxito de la Reforma de la Ayuda solo se puede conseguir mediante una acción a largo plazo impulsada por un compromiso político, y no mediante correcciones tecnocráticas. Cabe subrayar al mismo tiempo que esto no debe justificar el lento ritmo de cambio que se ha registrado hasta la fecha. Al respecto, es necesario desarrollar criterios sólidos para mantener un seguimiento constante de los avances.”

Sra. Mary Chinery-Hesse
Miembro del Grupo de Sabios de la Unión Africana y
Ex Asesora del Presidente de Ghana

Lord Mark Mallach-Brown
Ex Administrador del PNUD y
Ex Ministro del Reino Unido

Países y Agencias evaluados en la Fase 1 y/o la Fase 2

Afganistán • Banco Africano de Desarrollo • Banco Asiático de Desarrollo • Australia • Austria • Bangladesh • Benín • Bolivia
Camboya • Camerún • Colombia • Islas Cook • Dinamarca
Finlandia • Francia • Alemania • Ghana • Indonesia • Irlanda • Japón
Luxemburgo • Malawi • Mali • Mozambique • Nepal • Países Bajos
Nueva Zelanda • Filipinas • Samoa • Senegal • Sudáfrica
España • Sri Lanka • Suecia • Uganda • Reino Unido • PNUD/
GENU • Estados Unidos de América • Vietnam • Zambia

Apropiación, Alineación, Armonización, Resultados y Responsabilidad Mutua



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



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



부산 세계개발원조총회
4º Foro de Alto Nivel sobre
la Eficacia de la Ayuda
29 nov – 1 dic 2011, Busan, Corea