

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

Términos de Referencia generales para las evaluaciones a nivel de sede de los Socios para el Desarrollo¹

1. Antecedentes y fundamentos

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

En respuesta a este compromiso, la Red de Evaluación del Desarrollo del CAD estudió posibles maneras de abordar una evaluación. Se propuso una evaluación en dos fases: La primera fase se centrará en los niveles de insumos y productos a través de una serie de evaluaciones de países socios, de los socios para el desarrollo a nivel de sede y de evaluaciones temáticas. La segunda fase de la evaluación se centrará en los niveles de resultados y de impacto. La evaluación se diseñará como complemento al seguimiento de la puesta en práctica de la Declaración de París, incluido el Plan de Seguimiento a Medio Plazo, que ha avanzado mediante la Actividad Conjunta sobre el Seguimiento.

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

La primera fase abarcará desde marzo de 2007 hasta julio de 2008 y proporcionará información sobre los CÓMOS y los PORQUÉS del proceso de puesta en práctica de la Declaración de París con el fin de extraer lecciones prácticas y contribuir

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

a una valoración por el tercer Foro de Alto Nivel (High-Level Forum, HLF) sobre la eficacia de la ayuda, que se celebrará en Ghana (septiembre 2008).

La segunda fase de la evaluación abarcará desde el HLF de Ghana en 2008 hasta el cuarto FAN, que se celebrará en 2010. Esta segunda fase intentará determinar si se están alcanzando los efectos deseados a largo plazo de la Declaración de París.

2. Finalidad y Objetivos

Si bien la **finalidad general** de la evaluación es proporcionar información sobre los impactos y efectos finales de las acciones emprendidas para aumentar la eficacia de la ayuda, la Primera Fase de la Evaluación se centrará únicamente en la pertinencia y eficacia de los insumos y (en la medida de lo posible) en el nivel de los productos.

La finalidad específica de la evaluación es valorar cuáles son las mejores prácticas para los socios para el desarrollo a nivel de sede en cuanto a la aplicación de los compromisos de la Declaración de París con objeto de contribuir a una mayor eficacia de la ayuda. Se hará hincapié en aprender mediante la formulación de dos preguntas interrelacionadas: ¿estamos haciendo lo correcto? Y, a nivel de productos, ¿estamos haciéndolo bien?

Los **objetivos** de la evaluación a nivel de socio para el desarrollo son:

- Profundizar en nuestra comprensión de las lecciones que se derivan la Encuesta de base sobre la DP.
- Facilitar el aprendizaje global sobre la eficacia de la ayuda a través de los procesos de evaluación y facilitar una puesta en práctica más eficaz de la Declaración de París.
- Hacer recomendaciones específicas tanto a los socios para el desarrollo evaluados como a la comunidad internacional de la ayuda para mejorar la eficacia de la misma.
- Sentar las bases para la segunda fase de la evaluación.

3. Alcance y objetivo de la evaluación

Desde la adopción de la Declaración de París (DP) en marzo de 2005, la mayor parte de las agencias de los socios para el desarrollo han realizado un gran esfuerzo por aplicar la Declaración de París dentro de sus organizaciones y por comunicar la importancia de ésta a su propio personal. La gran mayoría de los países miembros del CAD, por ejemplo, han desarrollado planes de acción combinados para aplicar la DP, y cinco de ellos han informado a sus parlamentos nacionales. No obstante, el Informe sobre la Encuesta², en el que se resumen las conclusiones sobre la situación de base, así como diferentes estudios que recogen experiencias sobre la aplicación en países concretos, subraya que estos compromisos combinados no siempre se corresponden con las prácticas. Se han establecido tres dimensiones explicativas que contribuyen a la buena actuación de los socios para el desarrollo: a) compromiso, b) creación de capacidad y c) sistemas de incentivos por lo que respecta a su alineamiento con la Declaración de París. Estas tres dimensiones constituirán el **ámbito principal** de la evaluación.

a. Compromiso: La Declaración de París exige que se establezca un modo totalmente nuevo de prestar la ayuda. Las estrategias por países ya no han de formularse por cada uno de los socios para el desarrollo. Por el contrario, haciendo hincapié en la apropiación por los socios, las estrategias de cooperación de los socios para el desarrollo han de guiarse por las demandas basadas en las necesidades de los gobiernos socios, de una manera alineada y armonizada. Esto puede explicar por qué el Informe sobre la Encuesta, en consonancia con las buenas prácticas sobre reforma institucional, considera **el liderazgo del socio para el desarrollo el factor más importante para garantizar el compromiso con los objetivos de la DP**. No obstante, no está tan claro el modo en que ha de ejercitarse ese liderazgo eficaz, puesto que el énfasis en la cooperación al desarrollo basada en la demanda pone en entredicho la realidad actual de las políticas, programas y procedimientos de la sede, que se rigen por los intereses administrativos y políticos de los socios para el desarrollo.

Por ejemplo, en Zambia la aplicación por parte del gobierno de un criterio de trabajo por el cual se determina qué socios para el desarrollo pueden intervenir según en qué sectores ha tenido una acogida positiva por parte de los más de 20 socios para el desarrollo, tanto bilaterales como multilaterales, que prestan apoyo a Zambia. No obstante, algunos socios para el desarrollo han expresado su preocupación por la nueva distribución sectorial, especialmente en los casos en que la nueva distribución exige una salida de los sectores sociales (orientados hacia los ODM) que a menudo disfrutaban de un fuerte apoyo por parte de los grupos de interés del país donante y de sus propios compromisos públicos.

² La publicación del Informe sobre la Encuesta está prevista para marzo/abril 2007

De manera similar, con la apropiación se está poniendo en duda el uso de elementos de condicionalidad como instrumento para las reformas. Por el contrario, los socios para el desarrollo están diseñando un mayor número de programas (más) centrados en el diálogo sobre las políticas, en apoyo de los impulsores del cambio identificados en los países socios. No obstante, el uso de indicadores de proceso para la prestación, por ejemplo, de apoyo presupuestario, aún se aplica extensamente mediante los Marcos de Evaluación del Desempeño (Performance Assessment Frameworks, PAF). Esto explicaría, también, la débil correlación entre la calidad del sistema de Gestión Pública Financiera de un país socio y el nivel de alineamiento consignado en el Informe sobre la Encuesta: "factores que no son la calidad de los sistemas están incidiendo en la disposición de los socios para el desarrollo a utilizarlos".

Por otra parte, además de la brecha entre el socio para el desarrollo y el país socio, se ha observado una falta de conexión entre las políticas de la sede y las prácticas en el país. En el caso de algunos socios para el desarrollo puede ocurrir que la DP esté controlada por responsables de la elaboración de políticas a nivel de sede, y que el personal destinado en el país considere que las tareas de armonización interfieren en los esfuerzos para alcanzar resultados de desarrollo tangibles. Para otros socios para el desarrollo (con una orientación típicamente basada en proyectos), la situación sería la inversa: el personal en el país experimenta dificultades para participar en las acciones de colaboración por los reparos de su sede en cuanto a la responsabilidad jurídica y el control financiero. De hecho, en algunos casos los reparos de las sedes de los socios para el desarrollo en cuanto a la responsabilidad jurídica han dado lugar a compromisos iniciales a nivel de campo por debajo de la DP. Por ello, en el Informe sobre la Encuesta se recomienda³ que las agencias de los socios para el desarrollo se esfuercen por revisar los marcos jurídicos y de procedimiento con objeto de poder identificar las reglas, procedimientos o prácticas que obstaculizan los compromisos de la DP.

b. Capacidades: Incluso en el seno de las oficinas de los socios para el desarrollo, tanto a nivel de sede como a nivel de campo, puede detectarse un compromiso desigual con el lanzamiento de la DP, lo que demuestra que el liderazgo respecto de los compromisos con la DP refleja, ante todo y principalmente, el compromiso/apropiación de cada uno de los miembros del personal, así como **desiguales capacidades entre diferentes trabajadores contratados por un mismo socio para el desarrollo**. De hecho, en una misma representación de un socio para el desarrollo pueden encontrarse diferentes enfoques sobre la eficacia de la ayuda. Como consecuencia, los socios para el desarrollo y también los Coordinadores Nacionales han pedido **una comunicación más eficaz en cuestiones relativas a la DP entre los asesores en materia de políticas de las sedes y el personal de operaciones**, especialmente en países en los que el lanzamiento de la agenda para la eficacia de la ayuda es reciente.

³ Informe sobre la Encuesta (Borrador Definitivo (20 de marzo de 2007) pág. 46.

Asimismo, la transferencia de autoridad a nivel de Embajada/oficina de campo puede resultar insuficiente para poder dar una respuesta adecuada a los compromisos de la DP. En particular, las decisiones relativas a la concesión de apoyo presupuestario general tienden a estar fuertemente centralizadas en las sedes. El jefe de una oficina de campo de un donante ilustraba con estas palabras situaciones frecuentes en los países: "Esto es una caja negra. No sabemos cuántos fondos se han presupuestado, en qué condiciones se han concedido ni para cuándo se prevé su transferencia. Lo único que sabemos es que la sede va a conceder apoyo presupuestario general en algún momento durante este año". Ni que decir tiene que la actuación de ese donante contradice también el compromiso de la DP sobre una mayor previsibilidad de la ayuda.

La cuestión de la transferencia está íntimamente ligada a la cuestión de los costes de transacción y la gestión de los recursos. El Informe sobre la Encuesta hace hincapié en que la ayuda más eficaz no es necesariamente la que se presta de forma más barata. De hecho, el Banco Mundial estima que la preparación de los programas de cooperación en los que intervienen múltiples socios para el desarrollo requiere normalmente entre un 15% y un 20% más de personal y recursos presupuestarios que los tradicionales proyectos en solitario. Estos costes constituyen una inversión por adelantado con vistas a que se hagan las cosas de conformidad con la DP (si presumimos que la ayuda coordinada es más eficaz) y deben tenerse en cuenta en los presupuestos operativos y en la asignación de horas del personal. Algunos socios para el desarrollo han comenzado a descentralizar los recursos de personal como consecuencia de la nueva agenda sobre eficacia de la ayuda, pero hasta el momento no se ha observado aumento alguno en los presupuestos operativos. A muchos países les preocupan también los costes de la prestación de ayuda y si ésta está llegando efectivamente a las personas más pobres, a las que está destinada, en vez de gastarse en costes administrativos de los socios para el desarrollo; ésta es una preocupación legítima, que debe estudiarse, aunque sea como mera percepción, durante la Fase Uno.

c. Se ha apuntado que los **sistemas de incentivos** de los socios para el desarrollo constituyen un parámetro esencial respecto de la actuación eficaz de los socios para el desarrollo. La encuesta de base sugiere que la capacidad de los socios para el desarrollo para cumplir los compromisos asumidos en París se ve mermada por una serie de obstáculos. Entre ellos se citan las presiones inapropiadas respecto de los desembolsos, la falta de flexibilidad en los horarios del personal y la elevada rotación del mismo, lo que, en conjunto, crea incentivos que priman los beneficios a corto plazo sobre los beneficios colectivos y de largo plazo.

Además, la necesidad de visibilidad e influencia de los socios para el desarrollo prevalece en ocasiones sobre el compromiso de aplicar enfoques armonizados, tendencia que se ha observado especialmente en áreas de intervención como la descentralización, donde los modelos de desarrollo se consideran

"vehículos de exportación" de los diferentes sistemas propios de los socios para el desarrollo. De modo similar, la experiencia demuestra que esa misma necesidad de visibilidad limita una delegación eficaz (incluso en los casos en que los socios para el desarrollo están dispuestos a armonizar y alinear), como se observa por la proliferación de grupos de socios para el desarrollo y de miembros de grupos de socios para el desarrollo. Parece que las perspectivas de promoción del personal de los socios para el desarrollo mejoran con el mantenimiento de un perfil individual como socio para el desarrollo mediante la participación activa en la coordinación entre los socios para el desarrollo. Estos incentivos pueden ocasionar costes de transacción permanentemente altos⁴.

Objetivo principal

La evaluación se centrará principalmente en el nivel de insumos, mediante la valoración de las tres dimensiones (compromiso, creación de capacidad y sistemas de incentivos), por lo que se refiere a su alineamiento con los compromisos de la DP. En las evaluaciones a nivel de país, el producto se reflejará en función de la actuación de la oficina sobre el terreno. Así, la evaluación no pretenderá evaluar en esta etapa la premisa subyacente en la DP, a saber, que una mayor eficacia de la ayuda da lugar a un mayor impacto en el desarrollo. Esto se evaluará, en la medida de lo posible, durante la segunda fase de la evaluación.

Las tareas de evaluación deberán consistir, en gran medida, en una revisión de documentos (documentos sobre políticas, instrucciones, directrices, planes anuales) complementados por un encuesta en forma de cuestionario centrada en las embajadas/oficinas de países situadas en los 10 países que se han presentado como voluntarios para llevar a cabo evaluaciones a nivel de países socios en que actúe el socio para el desarrollo. Esta modalidad de recopilación de datos deberá complementarse con entrevistas estructuradas con los principales responsables a nivel de sede.

Los socios para el desarrollo pueden plantearse la realización de una investigación a nivel de campo en caso de que no tengan representación en un número suficiente de los países en que han de realizarse evaluaciones a nivel de país socio.

4. Limitaciones de la evaluación

La selección de socios para el desarrollo que han de realizar la evaluación a nivel de sede se basa en un proceso de autoselección que no permite la creación de un marco adecuado de muestreo. Con objeto de establecer una correspondencia con el número de evaluaciones de países socios (diez, en total) es preferible que se realice un número igual de evaluaciones a nivel de socios para el desarrollo. Un total de 10 evaluaciones a nivel de socios para el desarrollo constituirá un marco de muestreo lo suficientemente amplio, siempre que en él estén

⁴ Ole Winckler Andersen y Ole Therkildsen. *Harmonisation and Alignment: the Double-Edged Swords of Budget Support and Decentralised Aid Administration*. Danish Institute for International Studies. 2007.

incluidos los socios para el desarrollo más importantes, tanto a escala bilateral como multilateral, y pequeños donantes a escala bilateral.

5. Preguntas para la evaluación⁵

Como ya se ha dicho, la evaluación se centrará en la averiguación mediante preguntas interrelacionadas: “¿estamos haciendo lo correcto? (pertinencia) y ¿estamos haciéndolo bien?” (eficacia). La evaluación se centrará particularmente en los casos en que se hayan detectado posibles obstáculos para la puesta en práctica de la Declaración de París, y en cómo y con qué resultados se han superado los mismos. Así, las preguntas para la evaluación que se esbozan más abajo se tomarán como puntos de partida preliminares para las evaluaciones.

Valoración del liderazgo

- ¿Cómo se ha reflejado el énfasis que la Declaración de París pone en la cooperación al desarrollo basada en la demanda en las políticas, programas y procedimientos de desarrollo de los socios para el desarrollo? ¿Ha influido la puesta en práctica de la Declaración de París en el establecimiento de prioridades de cooperación al desarrollo por parte de los socios para el desarrollo? ¿Se ha adaptado el papel de las sedes/oficinas de campo de los socios para el desarrollo a la agenda sobre eficacia de la ayuda? En caso de no ser así, ¿por qué motivo?
- ¿Cuál es el grado de apropiación de la DP a nivel de sede del socio para el desarrollo? ¿Cómo se ha asumido la DP a nivel de gobierno/parlamento y por parte de la sociedad civil? ¿Cuáles son los posibles conflictos con otros sistemas políticos/administrativos, y qué se está haciendo para solventarlos?
- ¿Están los socios para el desarrollo satisfechos con el cumplimiento de sus compromisos contenidos en la DP, incluida la puesta en práctica de los Principios del CAD para las Buenas Prácticas en los Estados Frágiles? En caso de que tengan motivos de preocupación, ¿en qué se basan? ¿Están relacionados con la pertinencia y la coherencia de los compromisos e indicadores de la DP? ¿Existe algún modo de superarlos?

Valoración del desarrollo de la capacidad

- ¿Hasta qué punto conoce y comprende el personal la eficacia de la ayuda y sus implicaciones operativas, en particular, sobre el terreno?
- ¿Se han difundido entre el personal instrucciones orientativas, directrices operativas y criterios de evaluación específicos para estimular la puesta en práctica del plan de aplicación de la DP?
- ¿Cómo está estructurada la delegación de autoridad y por qué? ¿Se ha producido algún cambio en los procedimientos para cumplir los compromisos de la DP? ¿Está lo suficientemente descentralizada la organización/agencia de cooperación al desarrollo (personal, recursos, delegación

de autoridad) para abordar una gestión de la ayuda basada en el trabajo de campo que sea coherente con la DP?

Valoración de los sistemas de incentivos

- ¿Existen incentivos específicos que ofrezca la agencia a la dirección y al personal - por ejemplo, para la contratación, valoración del desempeño y formación - para que cumplan los objetivos de la DP, a saber, la apropiación, armonización, alineamiento y orientación hacia los resultados?
- ¿Se perciben factores desincentivadores, respecto de otras prioridades de la agencia?

6. Estructura del trabajo

El paso de los presentes Términos de Referencia generales a los Términos de Referencia específicos de cada agencia debe guiarse por la “Guía para la Gestión de Evaluaciones a nivel de socios para el desarrollo”. La evaluación deberá realizarse en tres fases:

Fase inicial: Sobre la base de los mandatos adaptados, el equipo de evaluación contratado elaborará un informe inicial (30 páginas como máximo) que contenga:

- Un enfoque de evaluación contextualizado basado en las preguntas para la evaluación esbozadas en los presentes Términos de Referencia generales;
- Un marco de muestreo, con la identificación de fuentes de información pertinentes;
- Métodos de recopilación de datos e instrumentos para elaborar un borrador (guía para entrevistas, cuestionarios, etc.);
- Procesos para el aprendizaje institucional durante la evaluación; y
- Un plan de trabajo y metodología detallados.

Deberá invitarse al Grupo de Gestión de la Evaluación a revisar el Mandato y el borrador de informe inicial. Si es posible, habrá un seminario/reunión inicial de todos los equipos de evaluación para debatir y comparar los enfoques antes de que se emprenda el trabajo de evaluación, con objeto de intercambiar ideas e interpretaciones y para intentar fomentar el carácter comparativo de los enfoques y marcos conceptuales, incluidos los indicadores y criterios de evaluación.

Fase de recopilación de datos y elaboración del borrador

Para facilitar la elaboración del borrador deberá seguirse el esbozo de informe de evaluación a nivel de socio para el desarrollo que. El informe de evaluación deberá tener como máximo 50 páginas incluido el resumen ejecutivo.

Fase de consulta y finalización

Será necesario debatir las conclusiones de la evaluación a nivel de sedes de los socios para el desarrollo antes de que las mismas se den por finalizadas y se comuniquen al Equipo de Síntesis a través del Grupo de Gestión de la Evaluación.

⁵ Las preguntas para la evaluación proceden en parte de la Guía de Contenidos del Peer Review del CAD: Capítulos uno a cinco. Febrero 2007.

7. Competencias

El equipo de evaluación deberá poseer las siguientes aptitudes fundamentales: gran conocimiento y experiencia en materia de políticas de eficacia de la ayuda, incluida la Declaración de París; gran conocimiento y experiencia en enfoques de cambio institucional; conocimiento y experiencia en el socio para el desarrollo de que se trate; conocimiento y formación en las metodologías de evaluación, incluidas la evaluación del proceso y la evaluación participativa. La composición del equipo deberá respetar el equilibrio de género.

8. Calendario y Realización del trabajo

El calendario de la evaluación será el siguiente:

2007	
Enero-marzo	Acuerdo sobre el marco de evaluación
Abril-mayo	Desarrollo de los Términos de Referencia específicos para las evaluaciones a nivel de socio para el desarrollo
Mayo-junio	Contratación de evaluadores
Junio-octubre	Evaluación de las lecciones aprendidas por los socios para el desarrollo
Junio o julio	Posible seminario inicial
Septiembre/octubre	Borradores de informes de evaluación a nivel de socios para el desarrollo
Noviembre	Seminario internacional sobre conclusiones obtenidas
Noviembre-diciembre	Finalización de informes sobre los socios para el desarrollo para su publicación