

Unidad de cooperación internacional para el desarrollo, Hacienda nacional

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Sudáfrica

Resumen Ejecutivo

Resumen Ejecutivo

Introducción

Esta evaluación se ha llevado a cabo según instrucciones estrictas descritas en los Términos de Referencia. Por tanto, la **finalidad específica** de la evaluación fue evaluar lo que constituye las mejores prácticas para el comportamiento del país socio y el Socio de Desarrollo en relación a la implementación de la Declaración de París. Las preguntas clave de la investigación abordadas por el equipo de evaluación fueron: 1) ¿Qué grado de efectividad tiene la Declaración de París como herramienta para la eficacia de la ayuda? 2) ¿Ha habido cambios notables en el comportamiento del Socio de Desarrollo? 3) ¿Ha habido cambios notables en el comportamiento del país socio? Además, el equipo se propuso captar los resultados y productos emergentes del proceso de eficacia de la ayuda. Los datos mencionados en este estudio se obtuvieron mediante un cuestionario electrónico completado por catorce representantes del gobierno sudafricano y 20 Socios de Desarrollo; un taller al que asistieron 44 representantes (24 funcionarios gubernamentales, de trece departamentos gubernamentales nacionales, y de tres provincias, y 20 representantes de Socios de Desarrollo procedentes de quince agencias); cuarenta y dos entrevistas exhaustivas completadas, la revisión de documentación relevante, un taller de verificación de resultados al que asistieron 36 representantes (dieciséis funcionarios gubernamentales y 20 representantes de los Socios de Desarrollo).

Conclusiones clave

Evaluación de la Declaración de París

Aunque la mayoría de los encuestados consideró que la Declaración de París es relativamente clara, hay ciertos aspectos de cada uno de los cinco principios que requieren una aclaración adicional. Los encuestados también han propuesto que muchos de los **indicadores** requieren aclaraciones adicionales en términos de definición y/o medida. Existe la necesidad de ampliar la definición de **Apropiación**. La definición actual, que sólo evalúa la existencia de una estrategia de desarrollo nacional, es sencillamente una manera poco adecuada de medir la apropiación. Existe la necesidad de reforzar el concepto de

sociedad civil en una definición más amplia. Aunque hay una sólida comprensión del concepto de **Alineación**, muchos opinaron que se requiere más trabajo para determinar el nivel de alineación deseado en un contexto sudafricano. Esto requerirá una medida de alineación flexible localmente ajustada que deberá examinar los asuntos cruciales tales como por qué los Socios de Desarrollo son reacios al uso de los sólidos sistemas de gestión de finanzas públicas de Sudáfrica y la conveniencia de unidades de implementación de programas/proyectos en ciertas instancias.

También se requiere más trabajo para determinar el nivel de **Armonización** deseado en el contexto sudafricano. De nuevo, hay una comprensión profunda de la necesidad de armonización, pero muchos encuestados sienten que se pone demasiado énfasis en los procedimientos y no suficiente en la sostenibilidad. Existe la necesidad de un mayor énfasis en las actividades y procesos que mejorarán la consolidación de las competencias y el fortalecimiento de las instituciones del país socio (p.ej. transferencia de conocimientos). Persiste la confusión sobre el significado de la **Gestión orientada a resultados** y la **Responsabilidad mutua**, aunque esto no ha evitado que los encuestados reconozcan la importancia de ambos principios. Hay muchas expectativas en el país beneficiario y en los Socios de Desarrollo de que el sistema ME gubernamental nacional cerrará esta notable brecha en Sudáfrica. Aunque las consultas anuales se perciben como un buen ejemplo en el contexto sudafricano de responsabilidad mutua, existe la inquietud de que la definición debe ampliarse y, al mismo tiempo, deben explorarse otros procesos de responsabilidad compartida, tales como los foros de agrupación. La Declaración de París se percibe como extremadamente relevante para Sudáfrica en todos los aspectos. Esto se demuestra gracias al gran compromiso del gobierno para con la agenda de desarrollo en Sudáfrica. Sin embargo, a nivel provincial/local, la ayuda oficial para el desarrollo (ODA) se percibe a menudo como un "complemento", motivo por el cual estos funcionarios no siempre comprenden la relevancia de la Declaración de París. Además, la ausencia continuada de interacción

significativa entre la Declaración de París y miembros clave tales como las organizaciones de la sociedad civil nos lleva a lanzar la siguiente pregunta: "¿Para quién tiene importancia la Declaración de París?" La mayoría de los encuestados estaría de acuerdo en decir que, aunque la Declaración de París es un documento sólido, debería reforzarse para aumentar su coherencia. En concreto, las definiciones localmente ajustadas son necesarias para asegurar que la Declaración de París se dirija a los contextos del país socio y elimine prácticas contradictorias, como los casos en los que los Socios de Desarrollo muestran una armonización adecuada, pero sin el liderazgo del país socio, la situación se percibe como debilitadora del compromiso de la Declaración de París en cuanto a la apropiación.

Evaluación del comportamiento del Socio de Desarrollo Compromiso

En un nivel más general, muchos de los Socios de Desarrollo están familiarizados con los puntos de la Declaración de París. Los niveles de compromiso para llevar a cabo la Declaración de París varían en función del Socio de Desarrollo. Por lo que respecta a las oficinas centrales, la mayoría de los Socios de Desarrollo ya habían firmado la Declaración de París en 2005. Una porción significativa de algunos Socios de Desarrollo había demostrado su compromiso con la Declaración de París a través del desarrollo de políticas relacionadas con la misma, estrategias y directrices que gobiernan su cooperación para el desarrollo de los países socios.

- *Apropiación:* los Socios de Desarrollo reconocen el fuerte liderazgo demostrado por Sudáfrica. Sudáfrica ha participado en el desarrollo de los documentos estratégicos de los socios. Sin embargo, los Socios de Desarrollo manifiestan su preocupación sobre la fuerte apropiación sudafricana y su potencial efecto negativo en el papel de los Socios de Desarrollo en algunas áreas de la Declaración de París.
- *Alineación: en general,* la mayoría de los Socios de Desarrollo se alinean con las prioridades de desarrollo sudafricanas. Sin embargo, pocos socios (normalmente aquellos Socios de Desarrollo que proveen relativamente pequeñas cantidades de ODA a Sudáfrica) utilizan los sistemas del país sudafricano. Los motivos argumentados por los Socios de Desarrollo para la no utilización de los sistemas de Sudáfrica incluyen su preocupación, y la de algunos ministerios, por el hecho que el uso de los sistemas del país retrasa la implementación rápida de proyectos y la directriz de la sede central del socio al personal de campo es la de no utilizar dichos sistemas. La ayuda vinculada todavía persiste como un fenómeno habitual en Sudáfrica.
- *Armonización:* la armonización en Sudáfrica sigue siendo problemática. Existe una apreciación limitada de la lógica de armonización y de sus diferencias con la alineación. La armonización entre los grupos de Socios de Desarrollo sigue careciendo del liderazgo del país socio, lo cual no es muy saludable para los resultados de desarrollo. No obstante, se pueden encontrar ejemplos de buenas prác-

ticas de armonización de las cuales se pueden obtener lecciones para la mejora de la armonización en Sudáfrica. Los ejemplos incluyen el programa de gestión del entorno urbano y Masibambane, aguas y gestión sanitaria SWAP,

- *Gestión orientada a resultados:* los Socios de Desarrollo en Sudáfrica han mostrado un comportamiento positivo en relación a la gestión por resultados, que ha funcionado satisfactoriamente en Sudáfrica para la obtención de objetivos definidos, incluyendo los esfuerzos de construcción de competencias en M&E dentro del amplio sistema del país socio. Los Socios de Desarrollo son evaluados por sus sedes centrales en función de los resultados, por lo que valoran la realización de este principio de la Declaración de París.
- *Responsabilidad mutua:* aunque los Socios de Desarrollo han demostrado algún compromiso con este principio, la información sobre flujos de ayuda continúa siendo escasa y confusa, lo que sugiere que podría hacerse más para asegurar que Sudáfrica y los Socios de Desarrollo puedan responsabilizarse de los recursos para el desarrollo, asegurando así una mayor transparencia entre los Socios de Desarrollo y el país receptor.

Capacidades

Alineación: existe la necesidad de que los Socios de Desarrollo mejoren las capacidades de su personal de campo para una alineación efectiva con las prioridades de desarrollo de Sudáfrica. Parte del personal de campo de algunos Socios de Desarrollo tiene una orientación limitada sobre los marcos predominantes del desarrollo de Sudáfrica y los principios de la Declaración de París. *Gestión orientada a resultados:* la mayoría de los Socios de Desarrollo en Sudáfrica tienen un comportamiento adecuado en el apoyo a Sudáfrica para la mejora de su capacidad de gestión de resultados. La construcción de competencias para la mayoría de los Socios de Desarrollo es un elemento acelerador para el apoyo de los proyectos y programas.

Incentivos

Existen sistemas de incentivos de los Socios de Desarrollo que pueden motivar al personal de campo a realizar los principios de la Declaración de París. Los puntos de la Declaración de París, para la mayoría de los Socios de Desarrollo, se consolidan en herramientas de evaluación de rendimiento o en contratos de empleo. Por otra parte, los Socios de Desarrollo también notan un amplio rango de elementos desmotivadores relacionados con los principios de la Declaración de París. Entre ellos se incluyen temas como la visibilidad, los requisitos de la sede central para con el personal de campo en cuanto a la generación de informes sobre resultados específicos de las agencias y la preocupación de los Socios de Desarrollo de continuar teniendo interacciones individuales con funcionarios de alto rango del país socio. Los sistemas de incentivo deben ser utilizados por los Socios de Desarrollo para cumplir con sus obligaciones de materialización de los principios de la Declaración de París. En aquellas áreas en las que los Socios de Desarrollo

no han rendido adecuadamente (alineación y armonización), existe la necesidad de que los Socios de Desarrollo instauren incentivos que activen la implementación mejorada de la Declaración de París, revisen puntos desmotivadores existentes y gestionen los riesgos planteados por dichos puntos (esto podría incluir los sistemas del país socio, tales como el sistema de gestión de finanzas públicas, sistemas de Declaración, modalidades de compra, etc.).

Evaluación del comportamiento del Socio de Desarrollo Compromiso

- *Apropiación:* Sudáfrica demuestra una responsabilidad sólida a nivel nacional, donde la Declaración de París se utiliza como herramienta para reafirmar el liderazgo del país socio y gestionar las relaciones con los Socios de Desarrollo. La apropiación no es, sin embargo, igual de sólida en todos los niveles provinciales y municipales. Los esfuerzos para descentralizar la apropiación son evidentes a través del establecimiento de estructuras de coordinación de la ODA dentro de los departamentos y las nueve oficinas provinciales del Primer Ministro. Estos esfuerzos deben ser continuados y apoyados en el tiempo. El papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil no está muy claro y su participación es bastante limitada, una carencia que debe abordarse con prontitud.
- *Alineación:* Sudáfrica insiste en alinear las prioridades nacionales y el uso de los sistemas del país a nivel nacional. No obstante, en los casos en los que la apropiación no es sólida en niveles subnacionales, también es débil la alineación. Se sabe de algunos Socios de Desarrollo que se aprovechan de la escasa apropiación para promover sus propios intereses en vez de alinearse con las prioridades del país socio. Existe la tendencia por parte de algunos funcionarios de solicitar el uso de los sistemas de los Socios de Desarrollo por causa de diversos obstáculos o puntos desmotivadores. El uso del sistema de compras del país puede, por tanto, no ser siempre el más adecuado. Aunque toda la ayuda debe registrarse en Hacienda, algunos departamentos no declaran la ayuda "en especie", ya que sienten que no pueden responsabilizarse por ella. Por tanto, es imposible medir el impacto total de la ayuda al desarrollo. Debe determinarse el grado adecuado de flexibilidad requerido para la alineación dentro del contexto sudafricano.
- *Armonización:* Aunque los Socios de Desarrollo se sienten frustrados por la falta de un foro nacional de coordinación de socios, el país receptor no ve la necesidad de implantarlo. Un acuerdo mutuo sobre el camino a seguir debe ser debatido por ambas partes. A pesar del debate, se evidencia un aumento en la armonización así como una tendencia hacia un mayor uso del sistema de agrupación. Sin embargo, la coordinación interdepartamental se sigue debilitando debido a temas de competencia y de parcelas de poder. La estructura actual de cooperación internacional para el desarrollo tampoco admite el enfoque de

agrupación, puesto que está organizada en función de los Socios de Desarrollo más que en los grupos o sectores. Esta estructura debe volver a evaluarse. Sudáfrica desempeña un papel crucial de soporte en la región. No obstante, tiene problemas para armonizar eficazmente este papel regional, ya que las intervenciones se coordinan de forma laxa y sin presupuesto, lo que ejerce presión en los ministerios participantes. Una sugerencia válida sería establecer una unidad de coordinación guiada por una política dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores. Se debe llevar a cabo una investigación más amplia para ver si hay consenso amplio sobre esta sugerencia y si tal unidad es factible dentro de la estructura existente del Ministerio de Asuntos Exteriores.

- *Gestión orientada a resultados:* Sudáfrica ha introducido marcos basados en resultados en todos los niveles gubernamentales, y es ahora un requisito de todos los ministerios informar sobre el programa de acción.
- *Responsabilidad mutua:* Existen mecanismos, pero pueden fortalecerse y se puede estimular una mayor participación por parte de los ministerios. Se está rediseñando el sitio web del Sistema de información de Cooperación para el Desarrollo, para que pase de ser una base de datos sencilla a ser un sistema de gestión estratégico basado en la web. En su estado actual, no ofrece datos completos ni de calidad para la responsabilidad compartida.

Capacidad

Sudáfrica demuestra una sólida responsabilidad y capacidad de liderazgo, particularmente en lo que respecta a estrategias y políticas, pero no en todos los ministerios ni en todos los niveles municipales y provinciales. Ya que la responsabilidad es crucial para la implementación efectiva de los otros principios de la Declaración de París, es importante que el plan operativo de ODA aborde el asunto de las carencias de visibilidad de la Declaración de París y de competencias técnicas, incluyendo la gestión de proyectos, la coordinación, la gestión de tiempos, MTEF y las habilidades presupuestarias. Los Socios de Desarrollo deben apoyar la construcción de competencias, por ejemplo, a través de la asistencia técnica adecuada que cumpla con las buenas prácticas descritas en el informe. El país socio ha iniciado la considerable tarea de formar a sus numerosos funcionarios públicos en el enfoque de gestión basada en los resultados. Los temas de competencias también afectan al Consejo de Administración de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, donde la alta rotación de personal y las muchas responsabilidades para un equipo relativamente pequeño, crean la sensación de sobrecarga de responsabilidades. Incluso los mismos coordinadores de ayuda oficial al desarrollo requieren mejorar sus competencias de gestión de la ODA. El plan operativo de ODA debe abordar específicamente estos puntos relativos a competencias y habilidades.

Incentivos

Aunque no existe un marco de incentivos formal para que los funcionarios implementen la Declaración de París, puede ser muy útil vincular claramente los principios de la Declaración de París a las evaluaciones de rendimiento del país socio. Muchos encuestados del país socio sienten que los incentivos materiales son innecesarios, ya que el deseo de mejorar la eficacia de la ayuda y lograr las prioridades de desarrollo debe ser suficiente. Sin embargo, parece que existen muchas barreras y elementos desmotivadores que evitan que el país socio implemente los cinco elementos de la Declaración de París. Muchos de ellos están vinculados con los obstáculos y retrasos de implementación por causa de los bajos niveles de habilidad y competencias de los responsables de implantar los procedimientos actuales de compra, la gestión inadecuada de la cadena de suministros y/o los funcionarios sobrecargados que ven la ODA como un dolor de cabeza costoso. Es crucial que se aborden estos obstáculos de forma adecuada y que se refuercen los incentivos para la implementación de la Declaración de París.

Conclusión

La evaluación de la primera fase de implementación de la Declaración de París en Sudáfrica demuestra que existe gran consenso sobre la misma, aunque el liderazgo del país socio en materia de iniciativas para abordar las prioridades de desarrollo es irregular en los distintos niveles gubernamentales. Además, hay una amplia percepción de que mientras que el país socio ha enfatizado la Apropiación, la Alineación y la Armonización, los Socios de Desarrollo han enfocado sus esfuerzos en los compromisos interrelacionados de Gestión orientada a resultados y Responsabilidad mutua. Sin embargo, es importante destacar que el proceso de transición sólo acaba de empezar y ya hay ejemplos de buena práctica con respecto a los cinco compromisos de la Declaración de París, y que Sudáfrica está logrando progresos hacia la consecución de las ambiciosas metas de la Declaración de París. Para acelerar el proceso, se debe desarrollar un *Plan Operativo de Eficacia de Ayuda* con el fin de coordinar y consolidar un enfoque coherente y común para resolver los retos que todavía amenazan la eficacia de la ayuda en Sudáfrica.

Recomendaciones

La recomendación principal de esta revisión es destacar la necesidad urgente de desarrollar un *Plan Operativo para la Eficacia de la Ayuda*. Dicho plan aclararía los arreglos estructurales/organizativos actuales, describiría la forma en que se reforzaría la capacidad dentro de las estructuras existentes y presentaría un cronograma para la resolución de los retos pendientes descritos en éste y en estudios anteriores sobre la efectividad de la ayuda en Sudáfrica. El *Plan Operativo para la Eficacia de la Ayuda* también podría identificar las formas en que se puede impartir la Asistencia Técnica de manera que aumenten las competencias del personal local. Con el transcurso del tiempo, se esperaría que un plan de estas características asegure una mayor respuesta por parte de las agencias de implementación (en concreto, el gobierno local y provincial).

El plan debería admitir las recomendaciones estipuladas en este informe, agrupadas bajo los cinco compromisos de la Declaración de París, de la forma siguiente:

Apropiación

- Donde proceda y sea factible, las instituciones relevantes del país socio (especialmente en ciertas provincias y a nivel del gobierno local) necesitan reforzar las competencias para asegurarse una apropiación efectiva de todo el proceso de gestión de ayuda.
- Necesidad de explorar y clarificar el papel de las organizaciones de la sociedad civil dentro del contexto de la Declaración de París.

Alineación

- Asegurar que los Socios de Desarrollo alineen su apoyo para agrupar las prioridades, instituciones formales, definiciones usadas por el país socio, estructura formal de comunicación, etc.
- Instar a los Socios de Desarrollo en Sudáfrica para que defiendan los cambios de políticas con respecto al uso de los sistemas del país con sus respectivas sedes centrales.
- Sudáfrica tiene el liderazgo en la promoción del aumento del uso de los sistemas del país socio y en la exploración del papel de los Socios de Desarrollo para reforzar los sistemas sudafricanos de forma que sean más eficaces y efectivos.
- Los Socios de Desarrollo no deben denostar los sistemas si no son lo suficientemente "buenos", sino reforzarlos.
- Se debe abordar la alineación en las sedes centrales y a nivel político.

Armonización

- Establecer un marco claro regido por el país socio para la gestión y coordinación de la división de trabajo.
- El tema de la coordinación nacional de Socios de Desarrollo debe debatirse aun más entre los países y Socios de Desarrollo para aclarar los temores y motivaciones en pro y en contra de dicho foro: identificación de la brecha y la forma en que se puede cerrar. ¿Cómo debe decidirse la división de trabajo?
- La cooperación internacional para el desarrollo debe considerar una reestructuración en función de las líneas de agrupación, y se debe debatir la relación entre los vínculos internacionales y la ODA.
- Existe la necesidad de efectuar más foros de coordinación de ODA y de consejeros de desarrollo y establecer foros de agrupación de ODA para asegurar la efectividad de la ayuda para el desarrollo.
- Se requiere más investigación para evaluar la conveniencia y factibilidad del establecimiento de una unidad de coordinación regional para la ODA y necesidades de colaboración dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Responsabilidad mutua

- Desarrollar un marco acordado mutuamente sobre las modalidades de informes de resultados. Dicho marco

especificaría los medios, identificaría los roles y responsabilidades y el programa de informes, y se alinearía con el sistema de monitorización y evaluación del gobierno y con sistemas departamentales de ME.

- Debe desarrollarse una comprensión común más profunda de las necesidades de responsabilidad mutua por parte de los Socios de Desarrollo y el país receptor mediante el debate (para que el desarrollo de oportunidades de aprendizaje estructuradas comparta ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas dentro de Sudáfrica y de experiencias de Socios de Desarrollo en otras partes del tercer mundo).
- Los esfuerzos para actualizar el Sistema de Información de la Cooperación para el Desarrollo deben continuar y recibir suficiente capacidad y recursos para acelerar el proceso.