

Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas
(IFAD, UNAIDS, UNECA, UNIFEM, UNFPA y UNDP)

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

Resumen Ejecutivo

Hans Wyss, jefe del equipo
Janie Mary Eriksen, integrante del equipo
Neddy Matshalaga, integrante del equipo

Evaluación de la contribución de la UNDG a la implementación de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda

Resumen Ejecutivo

I. Introducción

En 2006, el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas¹ (UNDG), signatario de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (DP), acordó con otros donantes y países socios, efectuar una evaluación de la implementación de la Declaración de París durante el período comprendido entre 2007 y 2010 mediante un enfoque de dos fases. La primera fase, una evaluación *formativa* se centrará en las entradas, el proceso de implementación y las salidas (en la medida de lo posible). La segunda fase, una evaluación *sumatoria*, se centrará en los resultados de la implementación. La primera fase contribuirá al Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda programado para septiembre de 2008 en Accra, Ghana.

Dentro del UNDG, se acordó que el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP) llevaría a cabo la evaluación conjuntamente con el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el VIH/SIDA (UNAIDS), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (UNECA), el Fondo Poblacional de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo para la Mujer de Naciones Unidas (UNIFEM).²

1 Para ver una lista de miembros de los UNDG, consulte el Anexo 2.

2 Dos organizaciones miembros de los UNDG que han acordado llevar a cabo la evaluación conjunta son signatarios directos de la DP: UNECA e IFAD.

Los objetivos de la evaluación fueron:

- Evaluar las iniciativas del UNDG en apoyo de la implementación de la Declaración de París.
- Evaluar las iniciativas de los Equipos de País de las Naciones Unidas (UNCT) relacionadas con el incremento de la eficacia de la ayuda.
- Aprender de las lecciones derivadas de las iniciativas y estrategias relacionadas con la Declaración de París, implementadas por organizaciones del UNDG a nivel corporativo y de país.

El diseño de la evaluación se centró en tres dimensiones identificadas como colaboradoras principales en lo referente al comportamiento de los Socios de Desarrollo: *compromiso, competencias y sistemas de incentivos*. Además, la evaluación tenía previsto examinar cuatro temas de ámbito general: la igualdad de sexos, VIH/SIDA, desarrollo rural y desarrollo de competencias. Finalmente, la evaluación debía reconocer la especificidad del UNDG en la implementación de la Declaración de París, al mismo tiempo que reconocía la contribución más amplia de las Naciones Unidas.

Los principales elementos de la *metodología* fueron:

- Evaluar las acciones relacionadas con la Declaración de París de las entidades UNDG participantes, y reconocer que algunas dimensiones de la Declaración de París ya eran principios de compromiso de los miembros del UNDG antes de la Declaración de París.
- Realizar seis casos prácticos de estudio para determinar el papel del UNDG en la promoción de los principios de la Declaración de París a nivel de país.
- Evaluar los cuatro temas generales en los casos prácticos de estudio de sede central y de país.

- Llevar a cabo una encuesta electrónica a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas (RC) que dirigen los UNCT en los países signatarios y no signatarios para obtener información sistemática sobre la implementación de la Declaración de París.

La evaluación reconoció grandes limitaciones, entre las que se incluyen: el corto periodo de implementación de la Declaración de París, ausencia de una base inicial común de los compromisos de la misma, y los sesgos de autoselección y voluntariado de las muestras.

II. Conclusiones

La evaluación ha arrojado las siguientes conclusiones:

1. La experiencia de aplicación de los principios de la Declaración de París por parte del UNDG varía sustancialmente en los cinco principios de la Declaración de París. El progreso ha sido más evidente en el apoyo de la apropiación de país y a la alineación con las estrategias nacionales de desarrollo. También ha habido varios casos interesantes de progreso en el área de responsabilidad mutua. Sin embargo, el progreso relacionado con la alineación en lo referente al uso de los sistemas del país y la armonización entre miembros del UNDG (y más allá) demuestra que todavía se puede mejorar mucho en esta área. Los sólidos mecanismos de coordinación que involucran a otros Socios de Desarrollo y gobiernos socios son cruciales para que los RC/UNCT promuevan la implementación de la Declaración de París.

El papel de los RC/UNCT va más allá de los objetivos de eficacia de la Declaración de París. Los RC y UNCT pueden verse involucrados en el manejo de incidencias de ayuda humanitaria, gestión de crisis, prevención de conflictos y conservación de paz, temas que tienen prioridad frente a los principios de la Declaración de París. Esta área potencial de competencia no parece haber obstaculizado la implementación de la Declaración de París. Algunas de las funciones relacionadas con las Naciones Unidas que van más allá de la Declaración de París pueden, sin embargo, ser cruciales para la consecución de los objetivos de la Declaración de París.

- 1.1. La contribución de los UNDG/UNCT al refuerzo de **la apropiación** tomó principalmente la forma de asistencia a los gobiernos para reforzar su capacidad para preparar y ejecutar las estrategias de desarrollo nacionales y gestionar las nuevas modalidades de ayuda tales como SWAPS y DBS. Debido a que la apropiación de país ha variado mucho, el rol de los UNCT también ha cambiado. Las Oficinas de Coordinadores Residentes, así como las organizaciones individuales de las Naciones Unidas, mediante la colaboración con agencias multilaterales y bilaterales, han desempeñado un papel importante

en la creación de un ambiente propicio para el logro de los objetivos de la Declaración de París. Los UNDG/UNCT se perciben como socios fiables, que ayudan a los países a satisfacer sus obligaciones de desarrollo nacionales e internacionales y a diseñar e implementar estrategias de desarrollo.

- 1.2. El principal progreso en **alineación** tuvo lugar con respecto de las estrategias de desarrollo en los niveles sectorial y nacional, incluyendo la alineación de ciclos de planificación de UNDAF con los planes de desarrollo nacionales. Existen cosas que se deben mejorar en los UNCT con respecto a otros elementos de alineación relativos al uso de los sistemas nacionales de los países socios (como informes, gestión de las finanzas públicas, auditorías de país y compras).

La coordinación relacionada con la definición y planificación de las prioridades de desarrollo entre miembros de los UNCT y otros Socios de Desarrollo parece haber mejorado sustancialmente gracias a los grupos temáticos y a los foros de coordinación más amplios. En los seis países de casos prácticos de estudio, los UNCT comprendieron que cada vez es más difícil actuar en solitario, aunque no se haya logrado todavía una programación conjunta óptima.

- 1.3. Se ha obtenido algún progreso en la mejora de la coordinación de miembros de los UNCT y otros Socios de Desarrollo (y lo que es más importante, bajo la iniciativa del Enfoque Armonizado de Transferencias de Efectivo [HACT]). Sin embargo, los países socios tienen mayores expectativas de ahorro sustancial en los costes de transacción mediante la alineación y la armonización. Los miembros de los UNCT fueron los que se sintieron más reacios a acceder a las solicitudes de los países socios para armonizar los procedimientos definidos por sus respectivas sedes centrales. Por tanto, los esfuerzos para reducir los costes de transacción mediante la **armonización** requieren de un enfoque que aborde tanto las inquietudes de los países socios como las de las diversas agencias UNCT (y otros Socios de Desarrollo). Dada la amplia variación entre los objetivos, políticas y procedimientos de los miembros de los UNDG, el camino hacia la armonización sigue siendo un reto considerable para éstos.
- 1.4. Las capacidades del gobierno para planificar y coordinar las contribuciones de los Socios de Desarrollo tienen una relevancia particular para la Declaración de París. Por ejemplo, los casos prácticos de estudio de país confirman que el refuerzo sistemático de las oficinas de estadística nacionales es especialmente importante en la **gestión de resultados** porque ofrece información creíble y

oportuna. Sin embargo, la ayuda efectiva a las oficinas estadísticas requiere de compromisos integrales a largo plazo para asegurar que se establezcan las competencias requeridas.

- 1.5. Los datos de los casos prácticos de estudio sugieren que falta mucho trecho para alcanzar el objetivo de la Declaración de París sobre **responsabilidad mutua** y evaluaciones conjuntas de progreso mutuo en eficacia de la ayuda. Es más, los datos de los países de los casos prácticos de estudio incluían una gran preocupación por los compromisos de los donantes en relación al nivel y previsión del apoyo. Los UNCT desempeñan un papel significativo en la promoción de la responsabilidad mutua, por ejemplo, a través de mesas redondas que indican el rendimiento subyacente a las promesas de aportación de los donantes, su participación en reuniones de Grupos Consultivos, su apoyo a las reformas del gobierno en las que se incluyen el reforzamiento del sistema parlamentario y el apoyo a la participación de la sociedad civil. La UNECA desempeña un papel especial en la promoción de la responsabilidad mutua entre los países africanos.
2. Los UNDG y los miembros participantes en esta evaluación comenzaron bien con sus compromisos para responder a los principios de la Declaración de París, a través de acciones en la sede central y mediante la transmisión de la importancia de la Declaración de París a los RC y los UNCT. Esta respuesta relativamente rápida se facilitó en gran medida por los compromisos de ayuda al desarrollo en los que los miembros de los UNDG se habían involucrado antes de la Declaración de París.
 - 2.1. Se realizaron cambios para sincronizar los ciclos de planificación de los UNCT con los ciclos nacionales.
 - 2.2. Los UNCT apoyaron a los socios nacionales en convenios institucionales sectoriales, tales como la participación del Fondo Poblacional de las Naciones Unidas (UNFPA) en los enfoques sectoriales globales (SWAP).
 - 2.3. Las agencias incrementaron sus esfuerzos para utilizar los sistemas nacionales, por ejemplo, para compras y procedimientos nacionales, eliminando así las PIU de los procesos de compra. Sin embargo, persisten variaciones significativas entre agencias y países.
3. Al responder en cuanto a *capacidades*, los miembros de los UNDG utilizaron estructuras institucionales existentes y las reforzaron donde era necesario en lugar de crear estructuras adicionales. En el caso de una institución relativamente nueva (UNAIDS), ésta descubrió que los principios de la Declaración de París eran relevantes para la construcción de las respuestas nacionales al problema del VIH/SIDA. La mayor parte del desarrollo de competencias para facilitar a los miembros de los UNDG la implementación de la Declaración de París ha tomado la forma de instrucciones, lineamientos y formación específicos para educar al personal sobre la Declaración de París. Los compromisos anteriores a los principios básicos de la Declaración de París expresados en las evaluaciones comunes de países (CCA), y los marcos de convenio de desarrollo de las Naciones Unidas, UNDAF, han sido muy útiles en este proceso.
 - 3.1 Los UNCT han proporcionado un soporte técnico sustancial a los países para la formulación, revisión e implementación de estrategias de desarrollo nacional o PRSP.
 - 3.2 Los UNDG establecieron una red de políticas sobre MDG para ofrecer asesoría de normas y operatividad a los UNCT en su trabajo de soporte técnico.
4. Cuando se evaluaron los sistemas de *incentivos* instalados, los resultados fueron desalentadores. Aquellos que supuestamente tienen la responsabilidad principal de la implementación de la Declaración de París, los Coordinadores Residentes, encuentran los incentivos relacionados con este proyecto, poco sustanciales. La evaluación de rendimiento de los Coordinadores Residentes (que incluye una evaluación de las agencias que forman parte de los UNDG) aborda directamente las responsabilidades vinculadas a la Declaración de París. Sin embargo, para el resto del personal de los UNDG involucrado en la implementación de la Declaración de París, esta dimensión se evalúa de forma indirecta, principalmente a través de los programas de trabajo acordados. Los incentivos para implementar la Declaración de París no pueden depender sólo de sistemas tradicionales de incentivos que se centren en los actores inmediatos involucrados. El enfoque de los incentivos debe ampliarse para abordar directamente los factores que obstaculizan el progreso, especialmente en lo relativo a la armonización.
5. La implementación de la Declaración de París a través de *temas transversales* ha sido irregular. En el caso del VIH/SIDA, la presencia de una entidad UNDG (UNAIDS) ha sido útil para implantar los principios de la Declaración de París en esta área fundamental. Sin embargo, la implementación ha sido menos exitosa en los tres o cuatro asuntos transversales restantes revisados en la evaluación: igualdad de sexos, desarrollo agrícola y desarrollo de competencias. A pesar de las políticas establecidas por miembros UNDG sobre la igualdad de sexos y la práctica en países sin residente UNIFEM de tener un líder en igualdad de sexos de otra organización residente UNDG en el equipo UNCT, todavía carece de atención este tema. El grado en que se han abordado los temas de igualdad de sexos dentro del contexto de la Declaración de París varía de país a país y todavía tiene que mejorar. Por tanto,

se necesitan estrategias e indicadores claros para medir el progreso realizado en los esfuerzos para la *igualdad de sexos*. En relación al *desarrollo rural* y el *desarrollo de competencias*, se puede mejorar la atención y la coordinación de los UNCT a través de sus respectivos grupos de trabajo.

6. Muchos RC/UNCT trabajan en países no signatarios de la Declaración de París. Mientras que los países no signatarios no fueron evaluados específicamente en esta evaluación (no se visitó ningún país no signatario), los datos de la encuesta de RC sugieren que los países signatarios tienen una mejor sintonía con los principios de la Declaración de París. Por tanto, los RC y UNCT en países no signatarios afrontan mayores retos para ayudar a los miembros de los UNDG a responder a los principios imbuidos en la Declaración de París.

III. Recomendaciones

1. Los UNDG deben utilizar más los sistemas nacionales de servicios de soporte, cuando corresponda y beneficie a los países socios, con el fin de reforzar las capacidades nacionales y reducir los costes de transacción. Tales servicios de soporte incluyen las compras, la seguridad, la tecnología de la información, las telecomunicaciones y la banca, así como la planificación, la generación de informes y la evaluación.
2. Los UNDG deben armonizar y simplificar más sus prácticas de gestión para mejorar la responsabilidad y la transparencia de las actividades operativas, a la vez que aseguran que se ofrece una ayuda de desarrollo a países socios de manera coherente y que sustente el desarrollo de competencias. Las prácticas que se pueden mejorar son: confección de presupuestos, funciones de auditoría, sistemas de compra y experiencia profesional, incluyendo la adopción de los Estándares Contables Internacionales del Sector Público.
3. Los UNDG deben medir el coste de los enfoques no armonizados de la ayuda para el desarrollo y estandarizar y armonizar aún más los conceptos y las prácticas para reducir los costes de transacción.
4. Los UNDG deben crear marcos de resultados y estrategias específicos, medibles, alcanzables y relevantes, que ayuden a los países socios a diseñar, controlar y evaluar resultados en el desarrollo de sus competencias en distintos niveles, para lograr objetivos nacionales de desarrollo y progreso hacia metas internacionalmente acordadas, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
5. Se recomienda que los UNDG alienten a los gobiernos de países socios a iniciar y conducir evaluaciones conjuntas y de país que valoren la contribución del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a los planes y estrategias de desarrollo nacionales, para sistematizar y difundir las lecciones aprendidas de estos ejercicios como mecanismos de responsabilidad mutua.
6. Los UNDG deben reforzar sus compromisos para desarrollar la capacidad de los países socios, bajo solicitud de los mismos y con su apropiación y liderazgo para coordinar la ayuda externa, incluyendo los enfoques globales de sistema, de sector y de apoyo presupuestario para hacer el mejor uso posible de dicha ayuda, especialmente en los procesos de planificación y monitorización mediante la vinculación de la agenda de eficacia de la ayuda a una agenda más amplia de desarrollo.
7. Los UNDG deben armonizar su enfoque entre sus miembros y otros Socios de Desarrollo para reforzar las capacidades nacionales. El desarrollo de competencias está habitualmente asociado con varias formas de sustentar a individuos (formación) instituciones (desarrollo organizativo) y el entorno propicio (apoyo a políticas y estrategias). Los UNDG deben contribuir a la capacidad de los países socios para optimizar el uso de las nuevas modalidades de ayuda.
8. Los UNDG deben desarrollar y reforzar sus sistemas de gestión de conocimiento y dirección, incluyendo recursos inmediatamente disponibles a nivel regional y de parte de agencias no residentes para apoyar las necesidades del país socio en el desarrollo de capacidades.
9. Los incentivos para implementar la Declaración de París deben abordar directamente los factores que obstaculizan el progreso, especialmente en lo que respecta a la armonización. Los UNDG deben abordar los obstáculos estructurales a la adherencia a los principios de la Declaración de París como parte de un proceso de reforma más amplio de las Naciones Unidas. Esto va más allá del objetivo de la presente evaluación, que aborda la implementación de la Declaración de París, aunque tiene un efecto importante sobre la entrega eficaz de la ayuda de desarrollo por parte de los UNDG.
10. Los UNDG deben adoptar un enfoque complementario a la incorporación de asuntos transversales como la concienciación sobre la igualdad de géneros, el desarrollo de capacidades y el desarrollo rural, tal como se ha hecho con el tema VIH/SIDA. Además, los UNCT deben revisar la adecuación de sus convenios y de los esfuerzos dirigidos a la igualdad de sexos y el desarrollo rural en países con una pobreza rural sustancial, yendo más allá de la inquietudes sociales y abordando dicha pobreza de forma sostenible, reconociendo sistemáticamente la necesidad de mejoras en la producción y en los ingresos.