



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para
el Desarrollo y del Fondo de
Población de las Naciones Unidas**

Distr. general
4 de abril de 2008
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2008

Ginebra, 16 a 27 de junio de 2008

Tema 11 del programa provisional

Evaluación

**Evaluación conjunta de la contribución del Grupo
de las Naciones Unidas para el Desarrollo a la
aplicación de la Declaración de París sobre la
Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (primera etapa)**

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Conclusiones	3
III. Recomendaciones	6



I. Introducción

1. En 2006, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), signatario de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, acordó con otros donantes y países asociados realizar una evaluación en dos etapas de la aplicación de las disposiciones de ese documento entre 2007 y 2010. La primera etapa consistiría en una evaluación formativa centrada en los aportes, el proceso de aplicación y los productos (en la medida de lo posible). La segunda etapa sería una evaluación sumativa centrada en los resultados y productos de la aplicación. La primera etapa generará aportes para el Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda que se celebrará en Accra (Ghana) en septiembre de 2008.

2. En el GNUM se acordó que el PNUM llevaría a cabo la evaluación junto con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), la Comisión Económica para África (CEPA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)¹.

3. Los objetivos de la evaluación eran los siguientes:

a) Evaluar las iniciativas adoptadas por el GNUM en apoyo de la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo;

b) Evaluar las iniciativas de los equipos de las Naciones Unidas en los países dirigidas a aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo; y

c) Aprender de las experiencias de las iniciativas y estrategias relacionadas con la Declaración de París implementadas por las organizaciones del GNUM en los niveles institucional y de los países.

4. La evaluación se ideó en torno a los tres aspectos considerados importantes para el comportamiento de los asociados para el desarrollo: el compromiso, la capacidad y los sistemas de incentivos. Además, la evaluación debía considerar cuatro cuestiones intersectoriales: igualdad entre los géneros, VIH/SIDA, desarrollo rural y fomento de la capacidad. Por último, la evaluación debía tener en cuenta el carácter particular del GNUM en la aplicación de la Declaración de París y, al mismo tiempo, reconocer la contribución de las Naciones Unidas en general.

5. La evaluación incluyó los siguientes elementos:

a) Evaluación de las actividades relacionadas con la Declaración de París llevadas a cabo por las entidades del GNUM participantes, teniendo en cuenta que algunos aspectos de este documento ya eran principios de acción de los miembros del Grupo antes de la Declaración;

b) Estudios sobre seis países para determinar la función del GNUM en la promoción de los principios de la Declaración de París en el nivel nacional; se realizaron estudios de casos en el Camerún, Etiopía, el Gabón, Mauritania, la República Democrática Popular Lao y Ucrania;

c) Evaluación de las cuatro cuestiones intersectoriales en la sede y en los estudios sobre países; y

¹ Dos de las organizaciones miembros del GNUM que accedieron a llevar a cabo la evaluación conjunta son signatarias directas de la Declaración de París: la CEPA y el FIDA.

d) Una encuesta electrónica entre los coordinadores residentes de las Naciones Unidas que encabezan los equipos de la Organización en los países signatarios y no signatarios a fin de obtener información sistemática sobre la aplicación de la Declaración de París.

6. En la evaluación se encontraron algunas limitaciones importantes, entre ellas el breve período de aplicación de la Declaración de París, la falta de un punto de referencia común sobre los compromisos contraídos en ella y la falta de imparcialidad causada por la autoselección y el carácter voluntario de quienes la llevaban a cabo.

II. Conclusiones

7. Las experiencias del GNUM en la aplicación de los cinco principios de la Declaración de París fueron muy distintas para cada uno. Los avances fueron más evidentes en la prestación de apoyo para la implicación de los países y la alineación con las estrategias nacionales de desarrollo. También se registraron algunos avances interesantes en el ámbito de la mutua responsabilidad. Sin embargo, todavía se deben mejorar los avances relativos a la alineación en la utilización de los sistemas nacionales y la armonización entre los miembros del GNUM (y con otras entidades). Es fundamental contar con mecanismos de coordinación sólidos que incluyan a otros asociados para el desarrollo y gobiernos asociados para que los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países puedan promover la aplicación de la Declaración de París.

8. La función del coordinador residente y el equipo de las Naciones Unidas en los países va mucho más allá de los objetivos de la Declaración de París relativos a la eficacia de la ayuda al desarrollo. Los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países pueden enfrentar cuestiones relacionadas con la asistencia humanitaria, la gestión de crisis, la prevención de conflictos y la consolidación de la paz que revisten más prioridad que los principios de la Declaración. Esta posibilidad de competencia no parece haber obstaculizado su aplicación. Algunas de las responsabilidades relacionadas con las Naciones Unidas que van más allá del ámbito de la Declaración pueden, sin embargo, ser cruciales para el logro de sus objetivos.

9. La contribución del GNUM y de los equipos de las Naciones Unidas en los países al fortalecimiento de la implicación consistió principalmente en la prestación de ayuda a los gobiernos para reforzar su capacidad de preparar y ejecutar sus estrategias de desarrollo nacional y aprovechar las nuevas modalidades de asistencia, como los enfoques sectoriales y el apoyo presupuestario directo. Dado que el sentido de implicación varió mucho entre los países, también fue distinta la función del equipo de las Naciones Unidas en el país. Las oficinas de los coordinadores residentes y las diferentes organizaciones de las Naciones Unidas, mediante su colaboración con los gobiernos y organizaciones multilaterales y bilaterales, desempeñaron una función importante en la creación de un entorno propicio para el logro de los objetivos de la Declaración de París. El GNUM y los equipos de las Naciones Unidas en los países fueron considerados asociados confiables que ayudaban a los países a cumplir sus obligaciones en materia de desarrollo nacionales e internacionales y a elaborar y aplicar estrategias de desarrollo.

10. El principal avance en el ámbito de la alineación fue el relativo a las estrategias de desarrollo en los niveles nacional y sectorial, incluso la de los ciclos de planificación de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) con los de los planes nacionales de desarrollo. Los equipos de las Naciones Unidas en los países podrían mejorar otros elementos de la alineación, relativos a la utilización de los sistemas nacionales de países asociados (presentación de informes, administración de las finanzas públicas, auditorías en los países y adquisiciones, por ejemplo).

11. La coordinación en el establecimiento de prioridades para el desarrollo y la planificación entre los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países y otros asociados para el desarrollo parece haber mejorado mucho gracias a los grupos temáticos y los foros de coordinación más grandes. Los equipos de las Naciones Unidas en los seis países donde se realizaron estudios entendieron que se ha vuelto cada vez más difícil actuar en forma aislada, aunque aún no se ha alcanzado una programación conjunta más completa.

12. Se lograron algunos avances en la mejora de la coordinación entre los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países y otros asociados para el desarrollo (en particular en el método armonizado para las transferencias en efectivo). Sin embargo, los países asociados esperan lograr ahorros mensurables en los costos de las transacciones mediante la alineación y la armonización. Los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países se sintieron más limitados para acceder a las solicitudes de los países asociados de armonizar los procedimientos determinados desde la sede. Así, para aplicar las medidas dirigidas a reducir los costos de transacción a través de la armonización se necesita un enfoque que tenga en cuenta las preocupaciones de los países asociados y de las muchas entidades que conforman los equipos de las Naciones Unidas en los países (y otros asociados para el desarrollo). Dada la gran variedad de objetivos, políticas y procedimientos de los distintos miembros del GNUM, el camino hacia la armonización sigue siendo un desafío extraordinario para el GNUM.

13. La capacidad de los gobiernos de planificar y coordinar las contribuciones de los asociados para el desarrollo es particularmente importante para la Declaración de París. Por ejemplo, los estudios sobre países confirman que el fortalecimiento sistemático de las oficinas nacionales de estadística para que suministren información creíble y oportuna es particularmente importante para la gestión basada en los resultados. Sin embargo, se necesitan compromisos amplios y a largo plazo a fin de asegurar que se genere la capacidad necesaria.

14. La información obtenida de los estudios sobre países indica que falta mucho para alcanzar el objetivo de mutua responsabilidad y realizar evaluaciones conjuntas de los avances de cada parte en la eficacia de la ayuda. Además, esta información mostró una preocupación generalizada sobre los compromisos de los donantes en cuanto al nivel y la previsibilidad del apoyo. Los equipos de las Naciones Unidas en los países desempeñan una función significativa en la promoción de la mutua responsabilidad, mediante mesas redondas que indican el cumplimiento en relación con las promesas de contribuciones de los donantes; la participación en las reuniones de grupos consultivos; el apoyo a las reformas en el ámbito de la gobernanza, incluido el fortalecimiento del sistema parlamentario; y la prestación de apoyo para la participación de la sociedad civil. La CEPA desempeña una función especial en la promoción de la mutua responsabilidad en el nivel nacional en los países africanos.

15. El GNUM y los miembros que participaron en esta evaluación tuvieron un inicio prometedor en el cumplimiento de su compromiso de responder a los principios de la Declaración de París, mediante medidas en la sede y la transmisión de la importancia de la Declaración a los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países. Los compromisos en materia de asistencia para el desarrollo que los miembros del GNUM habían asumido antes de la Declaración facilitaron mucho la relativa rapidez de esta respuesta:

a) Se introdujeron cambios para sincronizar los ciclos de planificación de los equipos de las Naciones Unidas en los países con los nacionales;

b) Los equipos de las Naciones Unidas en los países prestaron apoyo a los asociados nacionales en acuerdos institucionales sectoriales, como la participación del UNFPA en los enfoques sectoriales; y

c) Los organismos especializados, fondos y programas intensificaron sus esfuerzos por utilizar sistemas nacionales (por ejemplo para las adquisiciones y los procedimientos operacionales) y eliminar así las dependencias de ejecución de proyectos encargadas de adquisiciones. Sin embargo, sigue habiendo diferencias significativas entre organizaciones y países.

16. En cuanto a la capacidad, los miembros del GNUM prefirieron utilizar las estructuras institucionales existentes y reforzarlas en los casos en que resultaba necesario antes que establecer otras nuevas. En el caso del ONUSIDA una institución relativamente nueva, éste determinó que los principios de la Declaración de París eran pertinentes para la generación de respuestas nacionales al VIH/SIDA. El fomento de la capacidad para aplicar la Declaración de París se ha llevado a cabo, en la mayoría de los casos, mediante instrucciones, directrices y actividades de formación sobre la declaración dirigidas a los funcionarios. Los compromisos anteriores con los principios fundamentales de la Declaración, encarnados en las evaluaciones comunes por países y los MANUD, contribuyeron a ese proceso.

a) Los equipos de las Naciones Unidas en los países prestaron un apoyo técnico sustantivo a los países en la formulación, revisión y aplicación de las estrategias nacionales de desarrollo o los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza; y

b) El GNUM creó una red de políticas sobre los objetivos de desarrollo del Milenio para prestar asesoramiento normativo y operacional a los equipos en su labor de apoyo técnico.

17. Los resultados de las evaluaciones de los sistemas de incentivos existentes fueron desalentadores. Los coordinadores residentes, quienes debían ser los principales responsables de la aplicación de la Declaración de París, encontraron que los incentivos para esta tarea en particular eran insuficientes. En las evaluaciones del desempeño de los coordinadores residentes (que incluyen una evaluación de las organizaciones que forman parte del GNUM) figuran expresamente las responsabilidades relacionadas con la Declaración. Sin embargo, en el caso de los muchos otros funcionarios de las organizaciones miembros del GNUM que participaron en la aplicación de esta Declaración, este aspecto sólo se evalúa indirectamente en sus evaluaciones de la actuación profesional, principalmente a través de los programas de trabajo acordados. Las medidas de aplicación no pueden basarse únicamente en los sistemas tradicionales de incentivos centrados en los interesados directos. Es necesario ampliar los incentivos a fin de

enfrentar directamente los factores que obstaculizan los nuevos avances, especialmente en lo relativo a la armonización.

18. La aplicación de los principios de la Declaración de París en las cuestiones intersectoriales ha sido desigual. En el caso del VIH/SIDA, la existencia de una entidad del GNUM, el ONUSIDA, contribuyó a aplicar esos principios en este ámbito fundamental. La aplicación tuvo menos éxito en las otras tres cuestiones intersectoriales analizadas en esta evaluación: la igualdad entre los géneros, el desarrollo rural y el fomento de la capacidad. A pesar de que los miembros del GNUM contaban con políticas sobre la igualdad entre los géneros y de que en los países donde no había un especialista residente del UNIFEM se había adoptado la práctica de tener un encargado de esta cuestión en otra organización residente del GNUM en el equipo de las Naciones Unidas en el país, aún no se presta suficiente atención a la igualdad entre los géneros. Se prestaron distintos grados de atención a las cuestiones de igualdad entre los géneros en el contexto de la Declaración de París en los diferentes países y se determinó que era necesario adoptar estrategias e indicadores claros para medir los progresos logrados en las medidas en este ámbito. En cuanto al desarrollo rural y el fomento de la capacidad, podría mejorarse la atención y coordinación de los equipos de las Naciones Unidas en los países a través de los grupos de trabajo correspondientes.

19. Muchos coordinadores residentes y equipos de las Naciones Unidas trabajan en países que no firmaron la Declaración de París. Aunque no se incluyeron los países no signatarios en la evaluación (no se visitó ningún país no signatario), la información obtenida de la encuesta entre los coordinadores residentes indica que los países signatarios están mucho más en sintonía con los principios de la Declaración. Así, los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países no signatarios enfrentan mayores problemas para ayudar a los miembros del GNUM a responder a los principios incluidos en la Declaración.

III. Recomendaciones

20. El GNUM debería aprovechar mejor los sistemas nacionales de servicios de apoyo, cuando proceda, en beneficio de los países asociados, a fin de reforzar la capacidad nacional y reducir los costos de transacción. Estos servicios de apoyo incluyen las adquisiciones, la seguridad, la tecnología de la información, las telecomunicaciones y los servicios bancarios, al igual que la planificación, la presentación de informes y la evaluación.

21. El GNUM debería armonizar y simplificar más sus prácticas financieras a fin de incrementar la rendición de cuentas y la transparencia en sus actividades operacionales y, al mismo tiempo, garantizar que se proporcione asistencia para el desarrollo a los países asociados de una forma coherente que contribuya al fomento de la capacidad. Entre las prácticas que podrían mejorarse se incluyen la presupuestación, las funciones de auditoría, los sistemas de adquisiciones y las competencias profesionales, incluida la adopción de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público.

22. El GNUM debería medir el costo de utilizar estrategias no armonizadas para la asistencia para el desarrollo y normalizar y armonizar más los conceptos y las prácticas a fin de reducir los costos de transacción.

23. El GNUD debería crear marcos de resultados y estrategias concretos, mensurables, posibles y pertinentes que permitan a los países asociados elaborar, controlar y evaluar los resultados en cuanto al fomento de su capacidad en distintos niveles para alcanzar los objetivos de desarrollo nacionales y avanzar en el logro de los acordados internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio.

24. Se recomienda que el GNUD aliente a los gobiernos de los países asociados a iniciar y realizar evaluaciones conjuntas y dirigidas por los países sobre la contribución del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a los planes y estrategias nacionales de desarrollo, y a sistematizar y difundir las experiencias adquiridas en las evaluaciones como mecanismos de mutua responsabilidad.

25. El GNUD debería reforzar su compromiso con el fortalecimiento de la capacidad de los países asociados que lo soliciten, y bajo su responsabilidad y dirección, para coordinar la asistencia exterior, incluidos enfoques sectoriales y de todo el sistema y apoyo presupuestario, y utilizar la asistencia de la mejor manera posible, especialmente mediante la participación en los procesos nacionales de planificación y control y la vinculación del programa de eficacia de la ayuda al desarrollo con el relativo a la eficacia del desarrollo en general.

26. El GNUD debería armonizar su estrategia entre sus miembros y con otros asociados para el desarrollo a fin de reforzar las capacidades nacionales. El fomento de la capacidad suele vincularse a las diversas formas de apoyo dirigidas a particulares (capacitación), instituciones (desarrollo de organizaciones) y el entorno propicio (apoyo a políticas y estrategias). El GNUD debería contribuir a la capacidad de los países asociados de aprovechar al máximo las nuevas modalidades de asistencia.

27. El GNUD debería desarrollar y reforzar más sus sistemas y conocimientos especializados en la gestión del conocimiento, incluidos los recursos disponibles en el nivel local y de las organizaciones no residentes, a fin de contribuir mejor a satisfacer las necesidades de fomento de la capacidad de los países asociados.

28. Los incentivos para aplicar la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo deberían abordar directamente los factores que obstaculizan el avance, especialmente en lo relativo a la armonización. El GNUD debería enfrentar los obstáculos estructurales para la adhesión a los principios de la Declaración de París en el marco del proceso de reforma general de las Naciones Unidas. Esto supera el tema de la presente evaluación, que se ocupa de la aplicación de la Declaración de París, aunque es evidente que afecta la capacidad del GNUD de prestar asistencia para el desarrollo de forma eficaz.

29. El GNUD debería adoptar una estrategia complementaria para las cuestiones intersectoriales como la incorporación de una perspectiva de género, el fomento de la capacidad y el desarrollo rural, como se hizo en la respuesta al VIH/SIDA. Además, los equipos de las Naciones Unidas en los países deberían examinar si sus disposiciones y medidas en pro de la igualdad entre los géneros y el desarrollo rural son adecuadas para países con un nivel alto de pobreza rural, yendo más allá de los problemas sociales y encarando la pobreza rural de forma sostenible, reconociendo así de forma sistemática la necesidad de aumentar la producción y los ingresos.