

Evaluación de la implementación de la Declaración de París

Evaluación nacional

CAMBOYA

Resumen Ejecutivo

Antecedentes

Esta evaluación de la Fase 2 de la Declaración de París (DP), denominada el Estudio País de Camboya, fue llevada a cabo por un equipo de evaluadores seleccionado tras un proceso competitivo internacional. El equipo integral de miembros internacionales y camboyanos trabajó bajo la dirección del Coordinador de Evaluación Nacional y Secretario General de la Junta Camboyana de Rehabilitación y Desarrollo, del Consejo para el Desarrollo de Camboya. El Plan de trabajo de la evaluación se preparó en enero de 2010 y se aprobó en febrero de 2010, de acuerdo con los Términos de Referencia de la evaluación nacional de Camboya. Este informe de evaluación es coherente con dichos términos de referencia, pero también refleja todo el esfuerzo posible para integrar la orientación posterior emitida por el Equipo Central para la evaluación de la Fase 2 de la DP.

Metodología para la evaluación

La evaluación de la Fase 2 de la DP fue sumativa y se centró en los resultados de desarrollo deseados y no deseados, incluida la reducción de la pobreza, asociados con la aplicación de los compromisos de la DP. Las tres preguntas centrales de la evaluación fueron las siguientes:

- P1: “¿Cuáles son los factores importantes que han afectado la pertinencia y la aplicación de la DP y sus efectos potenciales sobre la eficacia de la ayuda y los resultados del desarrollo?” (La DP en contexto)

- P2: “¿Hasta qué punto y cómo ha propiciado la aplicación de la DP una mejora en la eficacia de la prestación, la gestión y el uso de la ayuda y en la creación de mejores asociaciones?” (Resultados del proceso)
- P3: “¿La aplicación de la DP ha reforzado la contribución de la ayuda a los resultados de desarrollo sostenible? ¿Cómo?” (Resultados de desarrollo)

Estas preguntas establecen la cadena lógica de causa y efecto, desde la DP en contexto, pasando por la evolución de la arquitectura de la ayuda y los procesos de prestación, hasta el logro de los resultados de desarrollo. Para esta evaluación se desarrolló un modelo de Difusión y Contribución, a modo de orientación para la recopilación y análisis de datos a lo largo de esa cadena lógica. La metodología de evaluación diseñada para poner en práctica el modelo de Difusión y Contribución recurrió a siete fuentes de evidencias: 1) revisión de documentos y literatura; 2) muestra de 10 inversiones de desarrollo de los sectores de la salud y el desarrollo rural; 3) nueve muestras de discusiones grupales de proyectos que involucraron 108 participantes; 4) cuatro estudios de seguimiento de la aplicación de la DP que involucraron 39 participantes; 5) dos encuestas en línea, una específicamente para los sectores seleccionados y una para los interesados en el desarrollo en general, con 70 respuestas de entre 215 encuestados (32% de respuesta); 6) la encuesta de seguimiento 2006-2008 de la DP para Camboya; y 7) la asistencia a la segunda de las tres reuniones de diálogo de las OSC, que involucraron 35 OSC, 22 socios de desarrollo y cuatro representantes gubernamentales.

En base a las siete fuentes de evidencias y las 278 personas consultadas, la evaluación realizó un análisis de contenido de los conjuntos de datos asociados. Cada uno de los cinco miembros del equipo estuvo a cargo de determinadas fuentes de evidencias, así como de compilar los datos y redactar distintas secciones del informe. Se revisaron los puntos clave y se triangularon las fuentes para garantizar que los resultados y las conclusiones no se extrajeran de una sola fuente sin corroborar, sino que reflejaran los resultados de varias fuentes de evidencias. Al redactar el informe, el equipo de evaluación estudió las *contribuciones* a los resultados de desarrollo en lugar de centrarse en encontrar evidencias de atribuciones. El equipo también trató de garantizar que los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones se percibieran bajo el prisma del contexto local de Camboya.

Conclusiones de la evaluación

La Declaración de París en contexto (Conclusiones 2 a 10)

La participación de Camboya en el trabajo de eficacia de la ayuda patrocinado por la OCDE/CAD se remonta a 1998, y continúa actualmente como miembro del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda. Antes de la DP existían políticas de desarrollo y varios tipos de iniciativas reformistas para mejorar la eficacia de la ayuda que desde entonces se han fortalecido, en parte debido a la influencia de la DP. Ejemplos como el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, el Comité Gubernamental de Coordinación de los Socios de Desarrollo, los Grupos Técnicos de Trabajo y el Foro de Cooperación para el Desarrollo de Camboya han proporcionado orientación y oportunidades para que todas las partes interesadas participen en un proceso de fortalecimiento del consenso que permita abordar las cuestiones de desarrollo. Si bien esto ha ayudado a fortalecer la capacidad de liderazgo y la apropiación del proceso de desarrollo a nivel nacional en Camboya, el ritmo del desarrollo sigue obstaculizado por la debilidad de los recursos humanos y de las capacidades institucionales de los ministerios sectoriales, junto con la falta de transparencia de las prácticas gubernamentales. Todas las partes interesadas han profundizado su compromiso con los principios de la DP. Sin embargo, a menudo los socios de desarrollo se ven obligados a elegir entre trabajar responsablemente con el gobierno y responder a las prioridades de sus oficinas centrales. Si bien la DP y el Programa de Acción de Accra se pueden atribuir el mérito de una mayor inclusión de las OSC en el proceso de eficacia de la ayuda, no se puede afirmar lo mismo sobre su influencia en los flujos de efectivo no originados en la AOD, que representan fuentes de ingresos cada vez más importantes y contribuyen de manera significativa al desarrollo de Camboya. En el contexto de Camboya, la DP ha servido no tanto como un catalizador para el cambio, sino más bien como una influencia de refuerzo para promocionar las reformas de eficacia de la ayuda, si bien el éxito fue desigual.

Resultados del proceso (Conclusiones 11 a 21)

Las reformas del sector público, destinadas a mejorar un

ambiente que facilite el desarrollo en Camboya, han resultado difíciles de aplicar. El gobierno está haciendo serios esfuerzos para mejorar su responsabilidad ante los parlamentarios y los ciudadanos. La planificación del desarrollo y la coordinación de la ayuda son inclusivas y transparentes y están bastante avanzadas. No obstante, aún hace falta fortalecer más las capacidades para establecer los sistemas de seguimiento, la recopilación sistemática de datos y la presentación de informes sobre los resultados de desarrollo a nivel nacional, sectorial y subnacional. Las relaciones de responsabilidad con los socios de desarrollo se han mantenido asimétricas, ya que éstos siguen ejerciendo un control considerable a nivel local para garantizar la coherencia con sus políticas de desarrollo y el cumplimiento de sus procedimientos de rendición de cuentas, sus objetivos de desembolso, y sus requisitos de información sobre resultados. Todo esto tiende a impulsar las alianzas y las modalidades de prestación de ayuda elegidas. También existe una renuencia general a utilizar enfoques basados en programas, sistemas nacionales y estructuras de aplicación local, debido al lento avance de las reformas del sector público, que ha contribuido a un alto grado de fragmentación en la prestación de la ayuda. Aunque se acepta como necesario a mediano plazo, el uso de la cooperación técnica para fortalecer las capacidades humanas, institucionales y sistémicas en todos los niveles no ha sido óptimo; además es objeto de debates e intereses encontrados. Para lograr aplicar oportunamente las reformas del sector público, va a ser fundamental un mayor esfuerzo por parte del gobierno y de los socios de desarrollo por ejercer más eficazmente la apropiación y gestión de los recursos de cooperación técnica.

Resultados del proceso (Conclusiones 1 y 22 a 28)

La DP ha tenido un valor sustancial en la creación de redes formales e informales, mediante la participación de todas las partes interesadas en los mecanismos de coordinación de la ayuda, que ahora son una parte importante y sostenible de la arquitectura de la ayuda. Estas plataformas de participación se han utilizado para llevar a cabo actividades de promoción, educación y colaboración sobre las mejores prácticas de desarrollo, como son las estrategias a favor de los pobres y la incorporación de las cuestiones de género. Esto ha fomentado una mayor aceptación por parte de los principales ministerios sectoriales, socios de desarrollo y organizaciones de la sociedad civil. Al mismo tiempo, el capital social ha recibido una influencia positiva en todos los niveles, desde el nacional hasta el de proyecto. Sin embargo, el progreso ha sido comprensiblemente gradual y desigual, especialmente entre los ministerios sectoriales. Mientras que los enfoques basados en resultados han comenzado a incorporarse al vocabulario del desarrollo, los sistemas y las prácticas de trabajo aún no han madurado al punto que se los incorpore habitualmente en el trabajo a nivel macro, de sector y de proyecto. A fin de poner en práctica la gestión sectorial y los enfoques programáticos sectoriales, para el beneficio de los sectores de la salud y del desarrollo rural, el gobierno ha iniciado un esfuerzo concertado anterior o simultáneo a la DP. Al nivel de las inversiones de desarrollo, no parece que la DP haya tenido mucha influencia

en la mayoría de los socios de desarrollo. La gran proporción de proyectos aislados (en particular los de cooperación técnica independiente) con pequeñas asignaciones presupuestarias, supone sin duda una carga administrativa elevada para los socios de los gobiernos y los beneficiarios de la financiación, incluidas las organizaciones de la sociedad civil. El examen de una muestra de 10 inversiones de (proyectos de) desarrollo, indica que los resultados de desarrollo son más relevantes y significativos cuando todos los principios se aplican en el contexto de un enfoque basado en programas con múltiples donantes. Algunos proyectos de la muestra generaron importantes resultados de reducción de la pobreza, por medio de las estrategias de programación a favor de los pobres que han logrado mejoras sostenibles en la vida de las comunidades y poblaciones vulnerables beneficiarias. En la evaluación, sin embargo, no se encontraron evidencias de que los encargados de formular las políticas de desarrollo, los ejecutores de proyectos o los representantes comunitarios asociaran a la DP o al Programa de Acción de Accra con la adopción de estrategias a favor de los pobres; esto incluye los resultados logrados en cuanto a igualdad de género para las mujeres y niñas.

Consecuencias inesperadas y lecciones aprendidas

Se identificaron varias consecuencias inesperadas, centradas en la percepción de que la DP tiene un enfoque lineal occidental que no resulta el más adecuado para evaluar el progreso en Camboya. Además, tres lecciones aprendidas refuerzan el punto anterior al indicar que: 1) el aprendizaje se debe basar o arraigar en experiencias anteriores; 2) el liderazgo facilitador y la apropiación a nivel local tienen que evolucionar y consolidarse; y 3) para tener éxito, el desarrollo de capacidades debe ser sistémico, integral y holístico, más que fraccionado.

Conclusiones generales

Las conclusiones generales que se presentan a continuación provienen de los hallazgos del informe de evaluación. Las conclusiones sobre la igualdad de género se han incorporado según correspondía.

Los principios de la Declaración de París (Conclusiones generales 1 a 6)

En la evaluación se concluye que la DP ha sido **relevante** en Camboya, donde ha ayudado a fortalecer los sistemas nacionales y las reformas centrales del servicio público, especialmente en la capital, con la ayuda de algunos enfoques basados en programas y la aplicación de indicadores de seguimiento conjuntos. En cuanto a la **Apropiación**, ha ayudado a aumentar la capacidad de liderazgo y la apropiación por parte del gobierno, y también ayudó en cierta medida de fortalecimiento sistémico en algunos sectores. Sin embargo, los proyectos en general, que son la modalidad principal de los socios de desarrollo, no han fomentado la apropiación local. La **alineación** sólo ha sido parcialmente exitosa: si bien los socios de desarrollo intentaron alinear sus inversiones con el marco camboyano de las políticas de desarrollo, sólo unos

pocos socios bilaterales han aumentado su tolerancia al riesgo fiduciario para utilizar los sistemas nacionales. Se han notado progresos en la **armonización**, mediante algunos enfoques basados en programas en los sectores destinatarios de salud y desarrollo rural, pero debido a la fuerte presión para que los socios de desarrollo retengan la obligación directa de rendir cuentas, sigue existiendo un alto grado de fragmentación de la ayuda. En Camboya todavía no está institucionalizada la **gestión orientada a los resultados**, y la DP no ha tenido mucha influencia en este sentido. Por último, la DP no ha sido un factor importante de influencia en la **responsabilidad recíproca** a nivel inversiones, aunque a nivel nacional han aumentado las consultas y el progreso con respecto a los objetivos.

La eficacia de la Declaración de París y el diálogo sobre la ayuda (Conclusiones generales 7 a 10)

Con respecto a los **conflictos y las inconsistencias** entre los principios de la DP, se concluye que el logro de la apropiación nacional depende de dos factores principales: las capacidades institucionales y humanas del país y la voluntad de los socios de desarrollo de fortalecer las capacidades donde sea necesario, es decir, de fomentar la apropiación nacional. Con respecto a la **contribución a la eficacia de la ayuda, los resultados y la sostenibilidad**, la DP ha tenido sin duda una influencia positiva, sobre todo en cuanto al marco de las políticas de desarrollo, los mecanismos de coordinación de la ayuda, y los enfoques sectoriales de gestión que son resultados significativos y sostenibles. Con respecto a la **carga de la gestión de la ayuda**, se concluye que si bien la DP ha tenido un efecto positivo sobre la previsibilidad de la financiación plurianual, no ha influido en el uso aún predominante de la modalidad de ejecución de los proyectos con sus costos asociados. Tanto el personal camboyano como los socios de desarrollo informan un aumento de tiempo y esfuerzo. Por último, se concluye que **a partir de la DP existe un valor adicional**, que ha generado los fundamentos y el marco para un diálogo más intenso sobre la eficacia de la ayuda. Esto ha otorgado mayor valor a las estrategias de desarrollo, la coordinación de la ayuda y las reformas, con el fin de respaldar una prestación de la ayuda mejor alineada y armonizada.

Mensajes clave para las partes interesadas (Conclusiones generales 11 y 12)

Los mensajes clave para las partes interesadas nacionales empieza con la necesidad de que el Gobierno asegure su liderazgo en la implementación de los principios de la DP. En segundo lugar, se debe desarrollar los sistemas nacionales y las capacidades a nivel nacional, subnacional y comunal, e involucrar a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado. El mensaje clave para las organizaciones de la sociedad civil es que aumenten su intervención y participación en las redes nacionales, y que al mismo tiempo involucren lo más posible a sus bases. El mensaje para otros interesados nacionales, como el sector privado, es que simplemente se involucren. Los socios de desarrollo deben poner más énfasis en el trabajo conjunto por medio de los enfoques de gestión sectoriales, la participación basada en programas de varios donantes con mecanismos de financiación común y responsa-

bilidad compartida para lograr los resultados de desarrollo. El mensaje clave para los nuevos donantes y los fondos mundiales es que deben integrarse más en la arquitectura de la ayuda y participar en los mecanismos de coordinación de la ayuda, aunar esfuerzos para supervisar y evaluar la aplicación de la DP, y el logro de los resultados de desarrollo; de esta manera sus esfuerzos pueden alinearse con los de las partes interesadas nacionales y armonizarse con otros socios de desarrollo.

El futuro (Conclusión general 13)

En la nueva realidad, Camboya cuenta con más oportunidades para relacionarse con donantes no tradicionales y “nuevos” mediante financiaciones que incluyan el apoyo del sector privado y de los fondos mundiales. La clave para el éxito futuro parece ser una amplia gama de partes interesadas que trabajen en conjunto, aplicando enfoques integrados que sean compatibles con los principios de la DP y que aborden los nuevos desafíos y oportunidades.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones se refieren a las preguntas comunes y específicas del país. Están dirigidas: a la Secretaría de la DP, a todos los socios de desarrollo y a cada uno de los tres principales grupos de interesados. Tienen una doble finalidad:

- En primer lugar, subrayar lo que se debe continuar haciendo y desarrollando; y
- En segundo lugar, describir lo que cada grupo de interés necesita aclarar, mejorar y fortalecer a fin de que los principios de la DP puedan seguir proporcionando un marco permanente para lograr una mejor eficacia de la ayuda hasta fines de 2010 y más adelante.

Recomendación N° 1 a la Secretaría de la Declaración de París: Reforzar el principio de la apropiación, como condición habilitante e impulsora de la aplicación de los principios y compromisos restantes, dada su dependencia de las capacidades preexistentes para ejercerla, y la buena voluntad de los donantes para apoyar los esfuerzos de desarrollo de capacidades.

Recomendación N° 2 a la Secretaría de la Declaración de París: Integrar plenamente los principios de igualdad de género y la incorporación de las cuestiones de género en las futuras versiones de la DP, ya que están ampliamente reconocidos sus efectos beneficiosos sobre la eficacia de la ayuda y el logro de los resultados de desarrollo.

Recomendación N° 3 a todos los socios: Los socios en Camboya deben mantener sus esfuerzos para mejorar la eficacia de la ayuda mediante el fortalecimiento de las alianzas en todos los niveles, y centrarse cada vez más en el nivel de inversión por medio de la optimización del valor de los mecanismos de coordinación de la ayuda. Por ejemplo, los Grupos Técnicos de Trabajo como foros para garantizar la adhesión a los principios y compromisos de la DP.

Recomendación N° 4 al Gobierno Real de Camboya: Que la Estrategia Nacional de Desarrollo de las Capacidades fomente el uso cada vez mayor de la financiación común por medio de donantes múltiples para una cooperación técnica independiente a nivel nacional, subnacional o sectorial, para fortalecer los sistemas de gestión pública del gobierno central, los ministerios sectoriales y sus instituciones.

Recomendación N° 5 a los socios de desarrollo: Prestar apoyo al Gobierno Real de Camboya mediante la financiación independiente tipo canasta conjunta o “basket funding” de la cooperación técnica a nivel nacional, subnacional o sectorial, para apoyar el desarrollo de las capacidades de los sistemas nacionales.

Recomendación N° 6 a las organizaciones de la sociedad civil: Continuar desarrollando su calidad de organismos de ejecución, aprovechar mejor las oportunidades para participar en los mecanismos de coordinación de la ayuda, hacer un seguimiento de sus compromisos y mejorar la disponibilidad de información sobre las actividades de desarrollo de las OSC y sus resultados.