

Evaluación de la implementación de la Declaración de París

Evaluación nacional

ISLAS COOK

Resumen Ejecutivo

En 2005 asistieron funcionarios de 91 países al Foro de Alto Nivel de París. El 2 de marzo de 2005 aprobaron la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda* (conocida como la "Declaración de París"). Las Islas Cook son socias de la Declaración de París (DP). La DP incluía el requisito de una evaluación independiente, que se confirmó en el *Programa de Acción de Accra* (AAA) de 2008. De acuerdo con los principios de la DP, los países socios y los donantes se comprometieron en torno a los cinco principios clave de las prácticas efectivas de prestación de la ayuda: *apropiación, alineamiento, armonización de los donantes, gestión dirigida a los resultados y responsabilidad recíproca para los resultados de desarrollo*.

La primera fase de la evaluación se centró en los aportes y los resultados iniciales. Esta segunda fase de la evaluación se centra en los efectos y los resultados. Este informe detalla las conclusiones de la evaluación en lo que respecta a las Islas Cook, un pequeño Estado insular en desarrollo situado en el Pacífico Sur, y uno de los dos únicos países de la región.

Las Islas Cook están comprometidas hace mucho con principios similares a la DP. El Gobierno reconoce que la utilización eficaz y eficiente de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es fundamental para el logro de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible (PNDS). Para este fin, el Gobierno ha desarrollado a lo largo de varios años una estructura operativa interna transparente en la División de Gestión de la Ayuda del Ministerio de Finanzas y Gestión Económica (MFEM por su sigla en inglés), para determinar las prioridades, gestionar y supervisar la aplicación de la ayuda.

En 2007, los dirigentes del Pacífico elaboraron en Palau los Principios del Pacífico sobre la Eficacia de la Ayuda, que tradujeron la DP al contexto de la región del Pacífico. En 2009, los dirigentes de la región del Pacífico firmaron el Pacto de Cairns sobre el Fortalecimiento de la Coordinación para el Desarrollo en el Pacífico. Las Islas Cook son signatarias de estas dos iniciativas. Esto se suma al contexto regional del Pacífico e indica el modelo de cooperación regional que existe entre los países en la región.

El *Programa de Acción de Accra*¹ en 2008 incluía tres preguntas principales diseñadas para respaldar los principios de la DP:

1. "¿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 de desarrollo?"
2. "¿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 alianzas?"
3. "¿La aplicación de la DP ha reforzado la contribución de la ayuda a los resultados de desarrollo sostenible?"

Conclusiones

La Declaración de París en contexto

Para las Islas Cook, el estado y relevancia de la eficacia de la ayuda contenidos en la DP son importantes. Ésta última con-

¹ www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf

firmó el criterio de que el Gobierno estaba en desarrollo y, junto con los *Principios del Pacífico sobre la Eficacia de la Ayuda* y el *Pacto de Cairns*, proporcionó un contexto internacional y regional para la reforma de la eficacia de la ayuda durante los últimos cuatro años. Los factores clave relevantes para la aplicación de la DP han sido un foco de atención permanente del Gobierno, quien estableció la División de Gestión de la Ayuda, un Plan Nacional de Desarrollo Sostenible y algunas reformas legislativas con énfasis especial en la responsabilidad financiera.

Desde la década de 1990, las Islas Cook han logrado grandes progresos en el fortalecimiento de su sostenibilidad económica. La ayuda exterior de sus socios internacionales de desarrollo desempeñó una función importante en el progreso de la economía y el desarrollo. Como pequeño Estado insular en desarrollo, las Islas Cook se comprometen a garantizar que toda la ayuda aportada por un grupo importante de socios de desarrollo se preste de manera eficiente y eficaz.

El Gobierno, como actor clave, demuestra apropiación y liderazgo en los procesos de desarrollo, planificación y supervisión de políticas de AOD, que se han ido fortaleciendo continuamente antes y después de la DP. La DP tiene una influencia positiva que ha proporcionado un marco internacional, los Principios del Pacífico para la Eficacia de la Ayuda proporcionan un contexto regional del Pacífico, y el Pacto de Cairns brinda un enfoque regional del Pacífico enfocado en mejor seguimiento y resultados.

El Gobierno de las Islas Cook sigue logrando progresos importantes en el fortalecimiento de su apropiación del proceso de gestión de la ayuda, y en el liderazgo en la determinación de prioridades para asegurar la alineación con las actividades de desarrollo. Con el fin de lograr la apropiación nacional total, sería beneficiosa una mayor participación de la sociedad civil y del sector privado, para garantizar un enfoque coherente y alineado de la gestión de la ayuda. A las partes interesadas les gustaría percibir que la toma de decisiones se produzca en un nivel más cercano al país.

Si bien ha cambiado la profundidad del compromiso de los socios gubernamentales con la DP, los *Principios del Pacífico sobre la Eficacia de la Ayuda* y el *Pacto de Cairns*, estas herramientas han proporcionado un marco internacional y regional en respaldo del enfoque actual de las Islas Cook. El enfoque del Gobierno en su conjunto garantiza que el debate sobre la eficacia se entienda bien. También hubo cambios en la profundidad del compromiso con los **socios de desarrollo**, en particular, con la introducción significativa del programa de armonización con Nueva Zelanda y Australia, que dió liderazgo a otros socios de desarrollo. Se han percibido cambios menores y más lentos en la profundidad del involucramiento de la sociedad civil, pero los encuestados durante la evaluación reconocen que este sería el siguiente paso.

Los eventos importantes afectando la implementación de la Declaración de París incluyen las prioridades políticas

cambiantes, tanto de parte de los socios de desarrollo como del Gobierno. Se requiere reformas de la gobernabilidad tales como el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y de la capacidad del Gobierno para gestionar la ayuda. Las condiciones económicas cambiantes, tales como la recesión mundial, hacen que la AOD esté en un estado aún más crítico y modifican las relaciones con los donantes.

Los principios de la DP están bien arraigados en la estrategia nacional de las Islas Cook y sus marcos de políticas, y ya se estaban desarrollando antes de 2005. La comprensión profunda de misos se limita a quienes trabajan activamente en el sector de la ayuda y el desarrollo, tales como la División de Gestión de la Ayuda y los implementadores. Desde 2005 ha crecido el compromiso estratégico de los socios de desarrollo con el estilo de la DP, pero su participación operativa es limitada. A nivel comunitario, la sociedad civil y las ONG respaldan los principios, pero quizá no advierten que están relacionados con la DP. En las Islas Exteriores los habitantes no la conocen. En general, los principios de la DP gozan de un fuerte contexto y una buena apropiación, con oportunidades de fortalecer una mayor apropiación a nivel comunitario.

Proceso y resultados intermedios

Los progresos logrados desde 2005 en cuanto a mejorar la eficacia de la ayuda han sido pequeños, pero van en aumento. Por medio del proceso del Marco del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible² (PNDS) para el Gobierno y los donantes clave, se ha logrado un buen progreso en la mejora de la gestión y el uso de la ayuda. Si bien es un buen punto de partida para los socios donantes a nivel nacional, no se lo ha calculado a un alto nivel estratégico, lo que limita la capacidad del Gobierno para determinar y predecir los gastos. El liderazgo gubernamental por sí solo, como elemento de apropiación nacional, no alcanza para mejorar la eficacia de la prestación de ayuda.

En las relaciones entre los socios de desarrollo y las Islas Cook se nota cierto aumento de la colaboración, pero hace falta trabajar aún más para respaldar mejor las necesidades de desarrollo de sistemas de las Islas Cook. Algunos socios de desarrollo siguen reacios a utilizar los sistemas y procesos nacionales; algunos otros se están movilizando con firme voluntad para hacerlo. También queda claro que se puede hacer mucho más para mejorar los arreglos de armonización.

Hay poca evidencia de que el *Programa de Acción de Accra* (AAA) haya desencadenado una aceleración hacia la transparencia y la responsabilidad. Es más probable que el Gobierno se concentre en sus políticas de ayuda y, junto con el lanzamiento del próximo PNDS, hay indicios de que quizá se produzca un aumento de las ganancias en relación con el AAA, que se diseñó para mejorar y respaldar a los principios de la DP.

El Gobierno tiene dificultades para cumplir con las medidas y normas internacionales de responsabilidad sobre el desem-

² www.stats.gov.ck

peño, en gran parte debido a la falta de recursos financieros asignados a la función de la gestión de la ayuda.

En general, la aplicación de los principios de la DP ha contribuido a fortalecer las mejoras en la eficacia de la ayuda, pero todavía queda más por hacer. La alineación entre el Gobierno y los socios donantes también está mejorando gracias al PNDS inicial. Se necesitan algunos recursos para respaldar una alineación más fuerte de las iniciativas de desarrollo entre el gobierno y los socios de desarrollo.

Resultados de desarrollo

La aplicación de la DP ha ayudado a reforzar la contribución de la ayuda a los resultados de desarrollo sostenible. En los dos estudios de seguimiento en los sectores de la salud y la infraestructura, las iniciativas de desarrollo muestran un mayor grado de compromiso con los principios de la DP, con cierto grado de progreso y atención en la gestión de los resultados. Los proyectos revisados reflejan evidencias de apropiación, en cuanto a la participación en la toma de decisiones y en el uso de los sistemas gubernamentales por parte del sector privado, la sociedad civil y las partes interesadas del gobierno.

Esta evaluación también indica que se ha producido algún aumento sostenible de las capacidades institucionales y del capital social a nivel nacional, sectorial y, en cierta medida, comunitario. La contribución de la DP es pequeña, pero positiva. Se han hecho esfuerzos para establecer estrategias de gestión en los sectores de la salud, la infraestructura, los recursos marinos y la educación, con la colaboración positiva de los socios de desarrollo. El avance hacia una mayor cantidad de estrategias basadas en programas, con la participación de múltiples socios de desarrollo, ha sido lento. Si bien para la ayuda al estilo de la DP es clave contar con una menor cantidad de programas que sean más prolongados e integrales, en un pequeño Estado insular como las Islas Cook, donde los recursos humanos son problemáticos, resulta ineficaz gestionar las modalidades de orden inferior, especialmente si no están relacionadas y exigen mucho trabajo. Se necesita enfoque y especialización para que el personal a cargo de la eficacia de la ayuda pueda mejorar su comprensión y sus habilidades como requisitos previos para gestionar una ayuda al desarrollo que sea eficaz. En cuanto a los resultados de desarrollo para los sectores más vulnerables de las Islas Cook, éstos últimos son generalmente atendidos, y si bien esto no se puede atribuir directamente a los principios de la DP, existe potencial para respaldar la promoción y sensibilización sobre los habitantes más vulnerables.

La contribución de la DP a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es limitada. Sin embargo, ésta proporciona una oportunidad para que los organismos gubernamentales, los socios de desarrollo y la sociedad civil cumplan con los requisitos de seguimiento y presentación de informes de los ODM.

Lecciones clave

La contextualización de la Declaración de París

Para garantizar la aplicación más eficaz de la ayuda es necesario comprender el contexto de las Islas Cook y su aplicación de modalidades, procesos y sistemas. El Gobierno es quien mejor puede entender si las prioridades de los socios de desarrollo se pueden corresponder con las prioridades locales de las Islas Cook. Asimismo, la División de Gestión de la Ayuda es la más indicada para asesorar a los donantes sobre la modalidad, el organismo de aplicación y los plazos más apropiados para cualquier actividad. La lección es que, dentro del país, es el Gobierno de las Islas Cook quien cuenta con la mayor experiencia sobre lo que funciona: los donantes deben escucharlo y luego actuar en consecuencia. En una estrategia satisfactoria, el Gobierno y los socios de desarrollo pueden identificar las áreas prioritarias comunes y trabajar juntos para lograr un impacto en estas áreas. La conciencia regional y el compromiso de los dirigentes del Pacífico deben proporcionar confianza en cuanto al compromiso que tienen la región y las Islas Cook con la mejora de la eficacia de la ayuda.

Debe haber apropiación y liderazgo en todos los niveles

A nivel del Gobierno, la apropiación y el liderazgo quedan claramente demostrados. Con el fin de fortalecer el compromiso y la apropiación generalizados, la promoción de la sociedad civil y la comunidad podría fortalecer el compromiso del país, en su totalidad, con la agenda del desarrollo. Un enfoque más explícito, que incluya a todas las partes interesadas en el debate sobre la eficacia de la ayuda y las decisiones de priorización, fortalecería el enfoque nacional. Una estrategia explícita para incrementar la participación de las islas exteriores también tendría este efecto.

Desarrollo de capacidades y aptitudes

En las Islas Cook, la asignación de la ayuda ha aumentado significativamente durante los últimos diez años. El Gobierno y los donantes han demostrado un reconocimiento limitado de la necesidad de mejorar las capacidades y aptitudes de los sistemas, la tecnología y los recursos humanos. La eficacia de la ayuda depende totalmente de las personas involucradas en los procesos, desde los donantes hasta los beneficiarios y los organismos de aplicación. Por eso es tan importante el desarrollo de las capacidades. La capacidad organizativa y el desarrollo se deben abordar hasta que alcancen un nivel sostenible. En la actualidad, la capacidad y aptitud para gestionar la cartera de la ayuda depende de unas pocas personas, que tienen cargas de trabajo y responsabilidades cada vez mayores. Con una evaluación sistemática de las capacidades y aptitudes futuras, se lograría la orientación para fortalecer esta función.

Es necesario desarrollar las capacidades en todos los niveles del sistema y en todos los organismos que gestionen la ayuda. Es importante que todos los actores involucrados comprendan claramente los principios y el impacto de la ayuda y las diversas modalidades, y que este conocimiento y adquisición

de habilidades no se centre únicamente en la División de Gestión de la Ayuda.

Fortalecimiento de los sistemas

Así como el fortalecimiento de los sectores es una prioridad reconocida, también se debe priorizar el fortalecimiento de la gestión de la ayuda. Para ser capaces de mejorar la confianza de los donantes se necesitarán inversiones significativas en la infraestructura de la gestión de la ayuda, incluidos los sistemas y procesos financieros, de información y de evaluación.

Recomendaciones

Funciones de la eficacia de la ayuda

Las Islas Cook siguen comprometidas a garantizar que toda la ayuda prestada sea eficaz y eficiente. Desde las reformas del sector público en la década de 1990, el Gobierno de las Islas Cook ha logrado un progreso significativo en el fortalecimiento de la sostenibilidad económica del país. Como parte de este trabajo, el reconocimiento de que la ayuda exterior ha desempeñado y sigue desempeñando una función importante en este progreso, ha sido un factor importante en la creación y el fortalecimiento de la función de Gestión de la Ayuda.

A medida que aumentaban los flujos de ayuda y se movilizaba los sectores, el mecanismo y los sistemas operativos no han seguido el ritmo de las demandas asociadas de gestión efectiva de la ayuda. Se necesita poner atención en la mejora de las capacidades humanas e institucionales para aplicar sistemas de gestión de la información sobre la ayuda, su seguimiento, evaluación y presentación de informes, así como sistemas de gestión financiera y adquisiciones.

Recomendaciones:

Que el Gobierno de las Islas Cook siga ejerciendo su liderazgo en la agenda de la eficacia de la ayuda, adopte sus borradores revisados de políticas de ayuda, y dote de recursos y aplique sus objetivos.

Que los socios de desarrollo sigan mejorando las relaciones de ayuda, con esfuerzos cada vez más armonizados para prestar la ayuda, utilizar los sistemas locales, gestionar y responsabilizarse por la ayuda, reducir la fragmentación y utilizar modalidades de ayuda de alto nivel.

Sociedad civil

La comprensión profunda de los principios de la DP se limita a quienes trabajan activamente en el sector de la ayuda y el desarrollo, tales como la División de Gestión de la Ayuda y los

implementadores. La sociedad civil debe desempeñar una función de respaldo a la sostenibilidad de los esfuerzos de ayuda en las Islas Cook. Hacen falta recursos para mejorar las estrategias de comunicación. Esto permitirá una mejor responsabilidad y comprensión del desempeño de la ayuda por parte de los socios de la Sociedad Civil, tales como el sector privado, las islas exteriores, las ONG y los grupos marginados.

Recomendaciones:

El Gobierno de las Islas Cook y los socios de desarrollo deben relacionarse con la Sociedad Civil por medio de mejores estrategias de comunicación para el flujo y el desempeño de la ayuda.

El gobierno y los socios de desarrollo deben considerar más seriamente la planificación presupuestaria a largo plazo. Se deben establecer objetivos claros e identificar compromisos presupuestarios a futuro para medir el progreso del desarrollo.

Para mejorar y fortalecer la eficacia de la ayuda a mediano y largo plazo, se necesita una mayor inversión en un sistema de información sobre la gestión de la ayuda; el fortalecimiento de los sistemas de gestión financiera; más claridad por parte de los donantes sobre los compromisos plurianuales; la alineación de la financiación al PNDS con sistemas más claros de rendición de cuentas; una mejora en los desembolsos de la ayuda; y un marco de seguimiento y evaluación.

Socios de desarrollo

Una cuestión que se identificó en las entrevistas de esta evaluación es la función que desempeñan los Socios de Desarrollo al delegar la toma de decisiones más hacia sus oficinas nacionales locales que sus oficinas del exterior. Los socios de desarrollo deben ayudar y crear una mejor capacidad local, y respaldar las fortalezas de los sistemas locales de gestión de la ayuda para generar más confianza entre las Islas Cook y sus socios de desarrollo.

Recomendaciones:

Se anima a los socios de desarrollo a delegar la toma de decisiones hacia sus oficinas locales, y a invertir en el fortalecimiento de las capacidades y aptitudes de los sistemas locales de gestión de la ayuda.

Se anima a los socios de desarrollo y los donantes a utilizar modalidades que reduzcan los costos de transacción.