

# Evaluación de la implementación de la Declaración de París

## Evaluación nacional

### SUDÁFRICA

## Resumen Ejecutivo

### Introducción

Esta evaluación de la Fase 2 de las experiencias sudafricanas sobre la aplicación de la Declaración de París (DP) y el Programa de Acción de Accra apunta a enfatizar el enfoque nacional de la ayuda, así como sus impactos, efectos e implicaciones en un país de ingresos medios que desempeña una función estratégica en la región de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC por su sigla en inglés) y en el continente africano. Sudáfrica también participa en varios foros que abogan por un cambio en los “sistemas internacionales para la gobernabilidad”. La evaluación se centra principalmente en el sector obligatorio de la salud, en el que las condiciones de la salud pública apuntan a abordar los enormes retrasos heredados que sufren los servicios y las instalaciones, y donde el predominio del VIH/SIDA es uno de los más altos del mundo. Se complementa con un estudio de caso de la provincia de KwaZulu-Natal (KNZ). El segundo sector abarca las cuestiones interrelacionadas e intersectoriales relativas al apoyo de los socios de desarrollo para abordar el cambio climático (que abarcan los sectores tradicionales del medio ambiente, la energía y el agua, y el flamante sector del cambio climático). Como signataria del Protocolo de Kyoto y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Sudáfrica ha sido muy influyente, como representante de los países en desarrollo en las negociaciones internacionales, pero también es la mayor emisora de gases de efecto invernadero del continente y una de las economías con más emisiones de carbono del mundo.

En Sudáfrica, el Tesoro Nacional y su Dirección de Cooperación Internacional para el Desarrollo toman las decisiones más im-

portantes en materia de ayuda y su gestión. Sudáfrica cuenta desde hace tiempo con fuertes principios y marcos para garantizar la apropiación nacional, establecidos mucho antes de la llegada de la DP, así como un Marco de Políticas y Directrices Operativas para la Gestión de la AOD muy bien desarrollados y periódicamente actualizados.

### Hallazgos y conclusiones

#### Antecedentes

El contexto nacional posterior a la independencia está marcado por sólidos antecedentes de planificación del desarrollo y aumento de estrategias nacionales, en donde el país se ha inclinado por determinar y controlar sus propias trayectorias. A lo largo de cuatro importantes etapas de planificación nacional, el compromiso político ha experimentado una “continuidad del cambio” basada en éxitos relativos al desarrollo, con un balance de los continuos desafíos y un desarrollo de respuestas estratégicas. En efecto, el país pasó del imperativo inicial de la redistribución a una fase posterior neoliberal, y actualmente tiende a una versión autóctona de Estado social-democrático en desarrollo.

Desde las elecciones de 2009 se ha implementado una nueva estructura de gobierno nacional, centrada en cuatro áreas interconectadas de desarrollo de políticas: planificación, aplicación efectiva, y seguimiento y evaluación continuos. El país ha establecido 12 resultados principales derivados de un marco estratégico a mediano plazo. Las políticas, la preparación de presupuestos y la implementación se gestionan en el Marco Presupuestario a Mediano Plazo renovable cada tres

años. Las políticas, las estrategias y los planes de desarrollo a nivel subnacional y descentralizado permiten hacerse una idea de las prioridades de desarrollo del país.

Desafortunadamente, algunas prestaciones no han sido óptimas debido a los numerosos desafíos políticos. La dirigencia reconoce cada vez más esta situación. Las perspectivas civiles sobre la "governabilidad" han variado. Recientemente se han producido mejoras en la confianza y se revirtió la tendencia a la disminución de la confianza en las instituciones públicas.

Se notan tendencias socioeconómicas positivas en la estabilidad macroeconómica, la solidez fiscal, el PIB real de ZAR 1.251 billones (USD 144 billones) en 2009, y el crecimiento del 20% del PIB real *per cápita* 1994 y 2009 hasta alcanzar los ZAR 26.695 (USD 3.075). La recesión desaceleró el crecimiento al -1,9% en 2009, pero la recuperación es inminente y para 2012 se prevé un crecimiento del 3,6% para el PIB *per cápita*.

En 2010, Sudáfrica quedó primera entre 94 países en la encuesta anual abierta de un analista independiente de presupuestos públicos. Ha logrado extender progresivamente su red de seguridad social a 14 millones de personas pobres. No obstante, a pesar del buen desempeño macroeconómico, han aumentado la insatisfacción y el malestar social, y sigue habiendo pobreza extrema y mucha desigualdad. El coeficiente de GINI ha aumentado a 0,66, uno de los más altos del mundo. A pesar de su condición de país de ingresos medios, muchos de sus indicadores socioeconómicos se asemejan a los de los países de ingresos bajos.

A diferencia de muchos otros países africanos, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) o "ayuda" ha desempeñado una función especial en Sudáfrica. La evaluación comienza con un seguimiento de las cinco fases de la experiencia nacional, que comienzan con una fase inicial "previa a la independencia" desde 1980 a 1990. La actual quinta fase comenzó alrededor de 2006-2008, y estuvo marcada por cuatro tendencias diferentes y superpuestas: a) la "regionalización" de la ayuda tradicional por parte de los socios de desarrollo y algunos cambios en las esferas de actividad establecidas en pos del "bien público general"; b) la adopción de más relaciones cooperativas trilaterales y "triangulares" en África; c) el crecimiento del diseño y desarrollo de sólidas relaciones Sur-Sur de ayuda al desarrollo; y d) la consolidación y expansión de la función de Sudáfrica misma como socio de desarrollo en África y en otros lugares, por medio del precursor de lo que pronto se convertiría en la Agencia Sudafricana de Asociación para el Desarrollo.

Durante casi todas sus fases y hasta la fecha, Sudáfrica ha sido un receptor de ayuda paradójico, ya que se trata de un país seguro y relativamente rico en recursos. Proporcionalmente, la ayuda constituye menos del 1% de su presupuesto, pero en términos de valor es significativo. No se la utiliza principalmente como fuente adicional de financiación. El valor que tiene es en cuanto al aprovechamiento más eficaz de los re-

ursos propios y en sus implicaciones para la transferencia de conocimientos, las mejores prácticas, influenciando un cambio de política desde abajo hacia arriba, y la incorporación de enfoques innovadores. Su valor también reside en el aprovechamiento de las alianzas estratégicas en modos trilaterales y "triangulares" de cooperación para el desarrollo, en pos de un programa creciente de prioridades mundiales y africanas con las que el país está comprometido.

En Sudáfrica trabajan más de treinta socios de desarrollo tradicionales que son signatarios de la DP, y el país alberga ahora una amplia gama de socios de desarrollo no tradicionales del "Este" y del "Sur", no todos los cuales son signatarios de la Declaración.

La AOD total comprometida durante el período 2000-2008 fue de aproximadamente 8 billones de dólares, de los cuales se desembolsaron realmente unos \$6.2 billones (77% del total comprometido). En términos de AOD bruta desembolsada, los principales socios de desarrollo son EE.UU., la Comisión Europea, el Reino Unido, Alemania, Francia, el Fondo Global, los Países Bajos, Irlanda, Dinamarca y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. La mayor parte de la AOD (el 63%) fluyó a través del sector público, el 10% pasó por las ONG y la sociedad civil, y el saldo restante entre las Organizaciones Multilaterales y un canal de Asociación Público-Privada. Los socios de desarrollo desembolsan oficialmente más de 700 millones de dólares por año en ayuda destinada a las organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales en el sector de la salud. Para 2009 se estaban desembolsando o asignando hasta 2 billones de dólares por año, destinados a los sectores interrelacionados del cambio climático en forma de subvenciones y, principalmente, préstamos.

Curiosamente, los aportes de la propia sociedad sudafricana a la lucha contra la pobreza y al desarrollo superan diez veces el valor anual de la ayuda al sector de la salud.

Sudáfrica está desempeñando una función más importante en las relaciones y los foros de desarrollo en el ámbito mundial, y está comprometida con una amplia gama de acuerdos, incluidos los que apoyan las relaciones Sur-Sur. Su posición geopolítica y estratégica en el mundo y en África, junto con su proximidad a las grandes inquietudes mundiales tienen fuertes implicaciones para el entorno general de la ayuda. La regionalización de la ayuda está ocurriendo con rapidez, con Sudáfrica siendo un país prioritario, y dentro de una gama de nuevos modos trilaterales de cooperación, donde las relaciones tradicionales entre los socios de desarrollo y los receptores se están viendo reemplazadas por responsabilidades y funciones entre socios igualitarios.

En su calidad de miembro cada vez mayor de los foros asiáticos y africanos para el desarrollo con socios nuevos, Sudáfrica es líder en la promoción de la apropiación nacional a través de su flamante Agencia Sudafricana de Asociación para el Desarrollo. Este año fue la anfitriona, junto con la Unión Europea y

la Nueva Asociación para el Desarrollo de África, de la Reunión Regional Africana sobre la Eficacia de la Ayuda.

En el país se aplican de manera sólida y continua los principios de la apropiación nacional: Sudáfrica busca continuamente mantenerse independiente de los socios de desarrollo, y ha habido reestructuraciones recientes en torno a las prioridades sectoriales a fin de mejorar la “entrega” (prestación) de la ayuda. Sudáfrica no tiene un acuerdo formal o una estrategia detallada para aplicar la DP.

La alineación puede generar tensiones en los esfuerzos “multilaterales” para comprometerse con los pactos y acuerdos mundiales sin dejar de cumplir con prioridades y estrategias nacionales que no están necesariamente alineadas del todo con los anteriores. Surgen diferencias en cuanto a las prioridades, a la manera cómo se deben cumplir, y a quién debe hacerlo. Para algunos de los “bilaterales”, la alineación sólo conviene si genera beneficios para los “intereses propios” al aplicar los instrumentos específicos que se utilizan para lograr este principio, y a nivel nacional se opina que pueden generar tensiones las diferencias entre las expectativas de las respectivas partes sobre el uso de los préstamos condicionales y las subvenciones favorables junto con la financiación por medio de subvenciones. No obstante, existe una creciente alineación en contra de los indicadores de la DP e incrementación del uso de instrumentos de apoyo a presupuestos sectoriales (esto se encuentra reflejado en el estudio) con un punto sobresaliente, el indicador 5<sup>a</sup>: el uso de sistemas de financiamiento público del país. La reciente adopción en 2011 del “segundo nivel” y el Marco para la Ayuda Efectiva en la Salud, promueven estos dos principios, así como la armonización.

Aquí se han registrado algunos logros notables en el sector del agua. En el sector de la salud hay armonización, sobre todo como resultado de los esfuerzos del Grupo de Trabajo UE de la Comisión Europea más el Grupo de Trabajo (incluyendo fondos globales tales como Pefar y USAID). En el sector del cambio climático, los esfuerzos de 2008 para armonizar a los socios iniciaron un enérgico ejercicio de determinación de donantes para evaluar “dónde se ubicaba cada uno”, qué estaban haciendo, y cuál era su relación con las prioridades y medidas del Gobierno. Esto se diluyó debido a las transferencias de personal fuera del país, lo cual puso de relieve la cuestión de la memoria institucional. En el sector se está produciendo una armonización mayor, y es probable que durante 2011 se formalice en un Grupo de Trabajo UE.

Acerca del estudio de caso provincial y los resultados de desarrollo, hemos obtenido una serie de resultados que a veces son contradictorios. Existen casos en que se han fortalecido tanto las iniciativas del sector voluntario como las gubernamentales dirigidas a los más pobres, pero también hay casos en que se ha descuidado la prestación de una gama mejor y más amplia de servicios para respaldar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este aspecto es posible que se haya generado un síndrome de dependencia al enfocarse

involuntariamente en una parte limitada de las comunidades que sufren de VIH/SIDA. En el sector del cambio climático en general, se notan ciertas diferencias acerca del concepto de coherencia de las políticas, y también cierta confusión sobre la ubicación óptima de las instituciones y otros arreglos correspondientes para lograr un conjunto más centrado y mejor orientado de inversiones interrelacionadas, a fin de abordar la mitigación y los desafíos de la adaptación. Ambos casos son muy importantes y significativos en vistas de que el país actuará de anfitrión de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2011 (COP 17).

### Conclusiones generales

Como país de ingresos medios, la relevancia y eficacia de los principios de la DP se pueden reforzar si se logra un acuerdo o “carta” que contenga plataformas y acuerdos entre los múltiples participantes, similar a la Declaración de Windhoek y al compromiso de Yakarta en Indonesia. De entre los principios de la DP, la mayor contribución a la eficacia de la ayuda y a los resultados de desarrollo puede provenir de una apropiación nacional eficaz junto con una buena alineación y armonización. Sin embargo, esto se puede ver limitado por los **intereses diferentes y encontrados** en todos los niveles de planificación y ejecución de políticas. En los sectores se nota una gran variación respecto de la importancia y la sostenibilidad de la ayuda a través de los principios, pero el equipo en conjunto advierte que estas inversiones han sido amplias y significativas, en relación con las necesidades y demandas de un país de ingresos medios como Sudáfrica. Existe un significativo potencial en la mejora de la eficacia de la ayuda debido a demandas insatisfechas, en medio de una colaboración regional creciente y ayudando a los países a cumplir con sus cada vez mayores acuerdos internacionales. En materia de salud, se podría ampliar la aplicación para cumplir mejor con los ODM. En el sector del cambio climático, el potencial está apoyar la alineación institucional adecuada para la implementación, el logro a largo plazo de la coherencia y cohesión de las políticas. La eficacia de la ayuda, por lo tanto, gira en torno a una mejor orientación de las anomalías, brechas y omisiones estructurales en la progresión intersectorial.

### Lecciones clave (sobre las preguntas comunes)

En el sector de la salud, después de 2008, la interacción estratégica entre los socios de desarrollo, las fundaciones, los fondos mundiales y el Gobierno, ha promovido y apoyado nuevas políticas y programas eficaces que se están introduciendo en el ámbito nacional. Están surgiendo nuevas alianzas, junto con un Marco de Eficacia de la Ayuda alineada con el Acuerdo Nacional para la Prestación de Servicios. Si bien se notan algunos límites tanto a nivel nacional como en el estudio de caso de KwaZulu-Natal (KZN), el avance constituye un importante logro en un sector complejo. Todavía quedará mucho por aprender, especialmente en torno a la función del sector voluntario, la orientación hacia el VIH/SIDA, y cierta dependencia potencial de la ayuda. Si se busca que la ayuda sea más efectiva en los sectores complejos, es mejor que se

la reorganice en torno a los principios de la DP, y el Gobierno debe comprometerse firmemente con su apoyo. Esto está ocurriendo de manera progresiva.

En el sector multidisciplinario del cambio climático, es menos pronunciada la evidencia de la aplicación de los principios de la DP. Los socios de desarrollo han impulsado **algunas** inversiones nuevas importantes y gran parte de la innovación. El desarrollo pasado y presente de las políticas nacionales, y parte de su práctica -especialmente en el campo de la investigación-, ha contado con apoyo sectorial a nivel bilateral, y los socios multilaterales participan en dos instrumentos importantes para la financiación de las actividades relativas al cambio climático. Sin embargo, no está bien administrado el “nexo” de la apropiación nacional, la alineación y la armonización. No existe un “Plan de Eficacia de la Ayuda” para el sector. El doble desafío del sector consiste en el logro de una plataforma institucional nacional para las inversiones intersectoriales, y un acuerdo efectivo que promueva la apropiación, la alineación y la armonización nacional. Esto debería conducir a una mejor orientación en todas las áreas clave de demanda a nivel multi-sectorial, y mejorar por lo tanto la eficacia de la ayuda y los resultados de desarrollo.

### Recomendaciones clave (sobre las preguntas comunes)

Los desafíos de desarrollo para Sudáfrica en el ámbito mundial, regional y local se están agravando y aumentando exponencialmente. Cumplir plenamente con los ODM será más que un reto. La mayoría de estos desafíos de desarrollo son intersectoriales, a menudo “transfronterizos” y frecuentemente transnacionales. Por ende, tanto los socios de desarrollo tradicionales como los “no-tradicionales” deberían prolongar y ampliar considerablemente el alcance de sus actividades. La ayuda todavía tiene un importante rol que cumplir: a) proporcionar innovación y experiencias de otras regiones, b) promover un cambio de política contra corriente, c) apoyar un mejor desempeño de la ayuda y, d) investigación de soluciones endémicas para asuntos locales. Todo esto, mientras se promueve el desarrollo nacional y regional.

El país y sus socios de desarrollo deben fortalecer la organización y aplicación de los principios de la DP y el AAA, mediante la adopción de una plataforma y acuerdos similares a los de la Declaración de Windhoek y el Compromiso de Yakarta. Ésta última, asigna socios específicos de desarrollo para apoyar las nueve “Áreas temáticas” determinadas por la Secretaría de la SADC, las cuales están alineadas con su planificación regional y transnacional de desarrollo y relacionadas con el desarrollo sectorial de los países miembros. Una recomendación en relación con los preparativos para el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en Busan es que la mencionada “carta” sudafricana (que alinearía a los socios en la coordinación del apoyo de los 12 resultados prioritarios del país) podría ser negociada, en cuanto a disposiciones y principios, en concordancia con la Declaración Africana, apoyada por la Secretaría de la Nepad, que también orientará el Foro de Busan.

En vista de los resultados del estudio y de estos desafíos de desarrollo, se debería considerar un estudio comparativo y colaborativo de similares países de ingresos medios (Colombia, Vietnam, Filipinas e Indonesia), en el diseño de una arquitectura de la ayuda más adecuada. Una evaluación de estas características debería centrarse en las respuestas de cada país a la utilización y gestión de la ayuda, la eficacia de la ayuda y los resultados. También debería evaluar la respectiva organización y resultados en roles y responsabilidades regionales, así como la socios de desarrollo tradicionales y no tradicionales.

Los compromisos mundiales, la cooperación regional y la cooperación Sur-Sur significan que se deben fortalecer los recursos y capacidades nacionales para mejorar la agenda sudafricana de la eficacia de la ayuda y su función en África como “nuevo” socio de desarrollo. Se debe considerar la mejora de las **capacidades, conocimiento y recursos** en la promoción de las relaciones complementarias entre la cooperación internacional para el desarrollo (IDC) y la futura Agencia Sudafricana de Asociación para el Desarrollo en la gestión de la ayuda, “entrante” y “saliente”, al desarrollo. **Aunque la visión del actual Gobierno es que este asunto no está en discusión, debería considerarse** seriamente la posibilidad de fusionar las dos unidades y aumentar significativamente las capacidades de la unidad resultante, **en el futuro**.