
CUADRAR EL CICLO: RETOS DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS PARA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN

ANA R. ALCALDE Y ALMUDENA MORENO*

RESUMEN

En este artículo las autoras describen las principales consecuencias que tiene la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en la planificación estratégica de la cooperación internacional para el desarrollo, revisando cuales son las principales medidas que deberán adoptar los donantes en cuanto a la incorporación de los cinco principios contemplados en dicho compromiso.

ABSTRACT

In this article, the authors describe the main consequences of the Paris declaration on aid's effectiveness in the strategic planification of the international cooperation for development. Then they show what measures must be taken by the donors in order to incorporate the five principles included in this agreement

RÉSUMÉ

Dans cet article, les auteurs décrivent les principales conséquences de la Déclaration de Paris sur l'Effacité de l'Aide dans la planification

* Ana R. Alcalde es Responsable del Programa de Calidad de la Ayuda del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina. Almudena Moreno es Coordinadora Adjunta de la Cooperación Española en Nicaragua.

stratégique de la coopération internationale pour le développement. Elles montrent ensuite quelles sont les principales mesures que doivent adopter les donateurs pour l'incorporation des cinq principes inclus dans ce compromis.

La planificación estratégica llegó a las agencias de cooperación a mediados de la década de los noventa después de un largo camino iniciado a finales de los años sesenta, primero en el sector privado y posteriormente a partir de los ochenta en el sector público. Por planificación estratégica en sentido amplio entendemos el proceso por el cual un actor o grupo de actores definen sus prioridades a medio o largo plazo y alinean sus recursos en consecuencia. La planificación estratégica en las organizaciones incluye las directrices generales (principios y valores) y los objetivos de carácter amplio que persigue pero vinculados tanto a las capacidades y recursos de la organización como al contexto en que ha de actuar y a la visión que tiene de sí misma y de dicho contexto.

Este concepto aplicado en el marco de las agencias de cooperación ha supuesto la puesta en marcha de procesos, sistemas y mecanismos que permitieran tener una visión a medio plazo de los compromisos de cantidad y contenido de las intervenciones de las agencias a nivel global, regional y nacional. La planificación estratégica de las intervenciones de cooperación combinó tradicionalmente herramientas de planificación sectorial y herramientas de planificación geográfica en parte respondiendo a la entrada de nuevos temas en la agenda de desarrollo durante la última década del siglo pasado. Muchos de ellos requerían de un nuevo *expertise* y se tradujeron en las estructuras de las agencias en nuevos departamentos de especialización sectorial.

Las herramientas de planificación sectorial básicamente eran definiciones de políticas sectoriales, aunque algunas incluían compromisos presupuestarios de carácter global o regional. Las herramientas de planificación geográfica se centraron en la elaboración de planes por país y en ocasiones fueron de carácter regional o subregional. Éstas últimas ayudaban a algunas agencias a ordenar la cooperación entre grupos de países que compartían una problemática común o que respondían a un determinado interés geoestratégico o geopolítico del donante.

Las estrategias país fueron un elemento clave en la definición de la cooperación de los donantes y con el paso de los años se convirtieron en la médula de la planificación estratégica de las agencias. Su calidad y metodologías variaron de una agencia a otra pero la mayoría iban acompañadas de un breve

diagnóstico de situación del país, de una definición de áreas prioritarias en función de dicho diagnóstico, de un análisis de las capacidades de cada agencia y sus áreas de especialización y de una asignación presupuestaria global por país y a veces específica por líneas prioritarias. Se hicieron sobre la base de formatos estándar, pero cada agencia buscaba definir su propio formato como un signo de identidad. El grado de concreción de estos documentos y su calidad técnica variaba también bastante de agencia a agencia pero las sedes solían tener un papel preponderante en la definición de su contenido.

La segunda generación de estos documentos de planificación por país reflejó mejor las técnicas de planificación estratégica y de gestión orientada a resultados y añadió a los tradicionales diagnósticos un análisis de los principales actores nacionales e internacionales, los marcos de resultados y la negociación de las estrategias con los países receptores. En un contexto de “cansancio de la ayuda” y de fuerte cuestionamiento de su eficacia, evitar las duplicidades entre donantes e identificar potenciales socios de cofinanciación, o al menos de colaboración, se convirtió en un aspecto a tener en cuenta por los donantes.

Asimismo la necesidad de asegurar el compromiso del gobierno receptor en la adecuada ejecución de las intervenciones cobró mayor importancia y las estrategias país sirvieron para abrir procesos incipientes de diálogo con los receptores. Este diálogo fue mucho más patente en las agencias multilaterales, por ejemplo el PNUD o la Comisión Europea. En esta última, por ejemplo, los Programas Indicativos Nacionales (PIN) y los Programas Indicativos Regionales (PIR) tenían carácter contractual. La importancia del diálogo otorgó, a su vez, mayor peso a las oficinas de terreno en la definición de las prioridades, aunque el diálogo todavía fue en muchas ocasiones muy dependiente de los expertos provenientes de sede.

Finalmente, el debate sobre la necesidad de producir resultados y demostrarlos justificó que estos documentos se acompañaran de marcos de resultados, con niveles de objetivos y resultados (de *outputs* a *outcomes*) e indicadores como por ejemplo fue el caso de varias agencias de la ONU. Eran los años de los debates sobre la atribución y los primeros intentos serios de medición de impacto pero, a pesar de los esfuerzos de las agencias, la evaluabilidad de estos documentos siempre quedó como un reto.

En la actualidad, podríamos decir que nos encontramos ante una nueva generación de documentos de estrategia país, más consensuados y negociados con los gobiernos socios y vinculados a sus ERP, más estratégicos a la hora de fijar prioridades y definir instrumentos, con asignaciones presupuestarias y

de recursos más flexibles y por supuesto acompañados de marcos de resultados más realistas especialmente en la selección de indicadores. Y es en este contexto en que la Declaración de París plantea nuevos retos a los sistemas de planificación estratégica.

El caso español no ha sido ajeno a este proceso, aunque con cierto retraso. La aprobación del Plan Director de la Cooperación Española en el año 2005 supuso un cambio de enfoque en la elaboración de los documentos de estrategia y los documentos sectoriales de la cooperación española, al señalar la intención de avanzar hacia una gestión por resultados, donde se priorizara el alcance de los mismos para posteriormente fijar los recursos, actuaciones e instrumentos necesarios para alcanzarlos. Para ello se insiste en promover la participación de todos los actores implicados, tanto en España como en los países destinatarios de la ayuda en todo el proceso de planificación.

Este cambio de enfoque fue respaldado durante los años 2005 y 2006 con la elaboración por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, de sendas herramientas para el diseño de los Documentos de Estrategia País (DEP) y de los Planes de Actuación Especial (PAE). Se trata así de garantizar, bajo una estructura, contenidos y procedimientos comunes, el giro progresivo de la Cooperación Española a una gestión por resultados, a fin de dar seguimiento y evaluar correctamente la aplicación de las políticas, según señalaba el propio documento.

Durante el año 2005, este nuevo concepto es trasladado a un grupo de países prioritarios para la cooperación española, elaborándose los DEP en veintitrés países, así como diferentes Documentos de Estrategias Sectoriales. Durante el año 2006, este proceso es trasladado a los países preferentes para la cooperación mediante los PAE. Cabe señalar el enorme esfuerzo de armonización con los actores de la cooperación española, los cuales, tanto en sede como en el terreno, participaron de manera muy activa en la elaboración de estos documentos estratégicos.

La Declaración de París en clave de planificación

En marzo de 2005 tuvo lugar el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en París, auspiciado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en el que más de cien organizaciones y países desarrollados y en desarrollo aprobaron la Declaración de París, con la finalidad de mejorar la eficacia de la

ayuda. Los cinco compromisos fundamentales que se adoptaron sobre apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad, han sido desglosados en una serie de objetivos, indicadores y metas para poder hacer un seguimiento adecuado de su cumplimiento. Si bien estos compromisos no son del todo nuevos en los debates de desarrollo, sí que plantean una nueva batería de retos para los sistemas de planificación estratégica de los donantes.

Veamos, pues, en clave de planificación, lo que significa la Declaración de París:

- a) La *apropiación*, traducción del término inglés *ownership*, consiste en que sean los propios países en desarrollo los que efectivamente lideren su modelo de desarrollo y sus estrategias de desarrollo nacional. Su liderazgo deberá ejercerse mediante amplios procesos de consulta con su ciudadanía, traduciendo las estrategias de desarrollo en programas operativos y orientados a resultados con sus adecuados marcos presupuestarios anuales y a medio plazo y dirigiendo la coordinación de la ayuda en diálogo con los donantes, el sector privado y la sociedad civil. Esto implica que *los procesos de planificación estratégica de los donantes deberán respetar el liderazgo de los países socios y contribuir a reforzarlo*, en lugar de solaparse con las iniciativas nacionales.
- b) El *alineamiento* o alineación de los donantes con las estrategias, prioridades y políticas públicas de los socios es consecuencia directa del compromiso anterior y debe promover que *la planificación estratégica se vincule directamente con las ERP, los planes de desarrollo y los marcos de gasto a medio plazo*. Los donantes tendrán, por tanto, que destinar su ayuda a las áreas prioritarias de los planes de desarrollo y en cantidad y modalidad que deberá estar adecuada a dichas prioridades. La financiación se vinculará a una serie de indicadores negociados con el socio y derivados de su estrategia nacional de desarrollo.
- c) El *alineamiento* también implicará que los donantes tratarán de utilizar, para canalizar la ayuda, las instituciones y los sistemas nacionales de los socios siempre que sea posible. *La planificación estratégica deberá prestar especial atención al análisis de los niveles de desarrollo y funcionamiento de los sistemas y procedimientos de los socios* en materia de gestión de finanzas públicas, contabilidad, auditorías, compras y licitaciones, planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.
- d) La *armonización*, una agenda reforzada de la antigua coordinación entre donantes, requerirá que éstos simplifiquen sus procedimientos

internos y adopten de manera progresiva modalidades armonizadas, si no comunes, de funcionamiento, desde la planificación hasta la evaluación. Asimismo la armonización implica una mayor complementariedad entre los donantes con la consiguiente división de tareas entre ellos y el desarrollo de incentivos para ello. Esto se traduce en el *desarrollo de mecanismos y procesos de planificación estratégica conjunta entre donantes*, acompañados con los procesos de los socios.

- e) La *gestión orientada a resultados* implica el reconocimiento de la importancia de éstos tanto en la planificación como en la gestión de donantes y socios. Para ello los socios deberán vincular las ERP o similares a sus marcos presupuestarios anuales y multianuales y desarrollar un marco de resultados e indicadores que permita su seguimiento de manera factible y sin costes excesivos. Los donantes, por su parte, deberán *vincular su planificación estratégica a dichos resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios*, evitando introducir otros indicadores de desempeño. Para ello tendrán que, como reconoce la propia Declaración, armonizar sus mecanismos de seguimiento y ponerse de acuerdo en formatos comunes para informes periódicos hasta que puedan confiar en los sistemas estadísticos y de seguimiento de los países socios. Ambos además deberán desarrollar conjuntamente enfoques participativos para reforzar las capacidades de los socios para desarrollar una gestión basada en los resultados.
- f) La *mutua responsabilidad* o rendición de cuentas implica el reconocimiento de que el desarrollo es una responsabilidad compartida en la que ambas partes adoptan compromisos de los que deben responder ante sus socios y su ciudadanía. Para ello es importante ampliar la transparencia de los compromisos y funcionamiento de la ayuda y fomentar enfoques participativos. *La planificación estratégica debería incluir indicadores y mecanismos para que el donante pueda medir el grado de cumplimiento de sus compromisos y rendir cuentas sobre ellos al gobierno socio y a su ciudadanía.*

En función de dichos compromisos, los sistemas de planificación estratégica de las agencias tienen que operar profundos cambios que les permitan combinar a la vez dos tendencias que no tienen por qué articularse ni automáticamente ni fácilmente: el compromiso de fomentar el liderazgo de los socios y alinearse con él y armonizarse con otros donantes y la necesidad que tienen las agencias de garantizar ciertos requisitos de coordinación interna, visión estratégica propia y sobre todo control del buen uso de los recursos públicos.

Algunos de los procesos actuales de cambio en las agencias podrían crear un clima más favorable a fomentar un equilibrio entre estas dos necesidades y tratar de cuadrar el “ciclo estratégico” de las políticas de cooperación en la Declaración de París. Al menos, se han identificado tres procesos clave:

- La elaboración de planes de implementación de la Declaración de París por parte de los donantes, que incluyan indicadores tanto agregados como desagregados al menos por región. Estos procesos estarán liderados desde las sedes en estrecho diálogo con las oficinas de terreno y pueden permitir traducir los compromisos de la Declaración en clave interna y estratégica para las agencias.
- La descentralización de los procesos de toma de decisiones y gestión, hacia las oficinas de terreno. En clave de planificación estratégica podría traducirse en una mayor autonomía y flexibilidad de las oficinas de terreno sobre la base de unos principios y orientaciones generales diseñados por las sedes.
- La creciente importancia del diálogo de políticas entre donantes y socios para cumplir con los compromisos adoptados en la Declaración de París y en los foros internacionales, lo cual podría permitir una mayor vinculación entre la planificación estratégica de las agencias y el diálogo de políticas con los socios.

Sobre la base de los compromisos adoptados en la Declaración de París y los factores descritos pueden deducirse una serie de orientaciones para ajustar los sistemas de planificación estratégica de las agencias a este nuevo contexto.

Cuadrando el Ciclo de Planificación Estratégica en la Declaración de París

Cumplir con los compromisos de Apropiación, Alineamiento, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad y pasar de una cooperación basada en proyectos a una cooperación que principalmente apoya políticas plantea indudablemente una nueva batería de retos a los sistemas de planificación estratégica de las agencias. El principal es conseguir que estos sistemas de planificación estratégica consistan sobre todo en un proceso de impulso político, flexible y adaptable a las situaciones específicas de cada región y país, más que burocrático, basado en formatos estándar, rígidos y complejos y con plazos prefijados en función de las necesidades de las agencias y no de los ciclos nacionales de los socios. Bajo este enfoque sería necesario

revisar el rol de las sedes y las oficinas de terreno en los sistemas de planificación estratégica conforme a las siguientes orientaciones:

- a) Los *documentos de planificación geográfica* por país deberían ser la *herramienta principal* de los procesos de planificación estratégica bajo los paraguas de los libros blancos y planes directores. La desaparición progresiva de las herramientas de planificación estratégica sectorial a nivel de las sedes, en favor del abordaje de los temas sectoriales en el marco de las políticas públicas de los países socios, es una tendencia que ya se está dando en varios países donantes. El trabajo sectorial a nivel de sedes se orienta sobre todo al seguimiento de las iniciativas globales sectoriales como las conferencias de Naciones Unidas y a la elaboración de documentos técnicos, pero no a ejercicios de planificación. Las estrategias sobre integración de temas transversales como género, medioambiente o derechos humanos se mantienen en algunas agencias pero la tendencia es orientarlas no tanto a definir prioridades sobre el contenido de las intervenciones sino sobre los pasos para asegurar su transversalidad.
- b) La planificación estratégica por país debería ser un ejercicio realizado a nivel de país socio, *liderado por las oficinas de terreno*, pues son los actores que mejor pueden reflejar los compromisos concretos sobre apropiación, alineamiento y armonización en función de las realidades de cada país y del avance de los procesos de diálogo de políticas.
- c) El papel de las *sedes* debería entonces consistir en definir una serie de *orientaciones generales* sobre cómo identificar la visión de desarrollo de cada país y cómo reflejar los compromisos del diálogo de políticas en la planificación estratégica. También deberían ser capaces de orientar las prioridades generales de cada agencia en el diálogo de políticas en terreno, por ejemplo en función de los compromisos internacionales adoptados por el donante o de lo que se considere como su área de especialización o su valor añadido. Igualmente las sedes juegan un papel crucial en orientar cómo afectan a su cooperación en cada país los compromisos generales de la respectiva agencia en función de la Declaración de París y sus indicadores y los marcos presupuestarios plurianuales generales, permitiendo una visión de la política de cooperación para cada país a medio plazo. Finalmente, las sedes deben tener un papel de supervisión de la calidad de los procesos de elaboración de las estrategias en función del cumplimiento de los compromisos de París y de las necesarias consultas y negociaciones con los actores clave, así como del cumplimiento de las pautas mínimas marcadas a nivel institucional.

- d) *La planificación estratégica por país debería ser flexible.* Los ciclos, los procesos y las herramientas de planificación estratégica por país deberían ser más flexibles. La flexibilidad puede reflejarse en dos dimensiones, por una parte en dar mayor cabida al diálogo entre sedes y oficinas de terreno sobre los objetivos institucionales y las asignaciones presupuestarias generales y su traducción al terreno. Por otra parte, los procesos y los documentos de estrategia país deberían ser suficientemente flexibles para poder adaptarse a los ciclos políticos nacionales, que tiene hitos clave, como la aprobación de las Estrategias de Lucha contra la Pobreza o la de Marcos de Gastos a Medio Término (MTEF, en sus siglas inglesas). Ello sin descartar la ya tradicional (y a veces ausente) flexibilidad ante acontecimientos extraordinarios como una crisis política o un desastre natural por mencionar dos ejemplos típicos. En pocas palabras, la realidad política y social del país socio puede cambiar y la cooperación y la planificación de las intervenciones han de estar preparadas para ello.
- e) *La planificación estratégica por país además debería reflejar las prioridades de desarrollo del país socio y estar basada en el diálogo de políticas con el socio.* El diálogo de políticas tiene lugar en los países socios, debe ser continuo y articularse tanto a través de espacios formales como informales, por lo que las oficinas de terreno deberían contar con las capacidades humanas y técnicas para poder participar de manera sustancial y activa. Los formatos de mesas globales y sectoriales puestos en marcha en algunos países se han realizado de la mano de los denominados nuevos instrumentos, lo que ha permitido crear mecanismos de intercambio de información ágil y continuo. Asimismo es necesario que el diálogo de políticas esté *vinculado a su vez con los compromisos internacionales* que tanto donantes como socios han firmado. Las sedes de las agencias, por su parte, deberían seguir la agenda de dichos compromisos internacionales y transformarse en cadenas transmisoras hacia las oficinas de terreno. La visión estratégica de las sedes vendría definida por los compromisos internacionales y el diálogo con el terreno debería articularse sobre el reflejo de estos compromisos en el diálogo de políticas local.
- Este enfoque deja claro que es necesario prescindir de las iniciativas unilaterales por parte del donante y dejar de ver los procesos de planificación por país como una lista de intervenciones o prioridades de los donantes, que pueden responder a intereses diversos. Evitar la denominada oferta de “ideas”, proyectos o de otros instrumentos, identificados y/o formulados por el lado de la oferta, es imprescindible. Al respecto hay que subrayar que no sólo se trata de los proyectos o programas, sino

también de los denominados nuevos instrumentos. De hecho, el apoyo presupuestario o los denominados SWAP no garantizan por sí mismos el grado de apropiación de la ayuda externa ni la disminución de los costos de transacción¹.

- f) Las oficinas en terreno deberían *conocer en profundidad los instrumentos programáticos* del país socio (estrategias de reducción de la pobreza, plan nacional de desarrollo, estrategias sectoriales, etc...), así como el contexto político que los rodea. Es importante hacer un seguimiento no sólo del contenido de dichos documentos sino de sus procesos de elaboración. Conocer y valorar los enfoques de las políticas públicas del socio, en términos de lucha contra la pobreza, educación o salud, permitirá a las oficinas de terreno valorar en qué medida los países socios están aplicando sus compromisos internacionales (ODM, Educación para Todos, etc...) y están adoptando estrategias adecuadas para cumplirlos. Igualmente importante es valorar los procesos participativos de diálogo y consulta con las diversas instituciones y organizaciones de la sociedad civil y el sector privado que deben respaldar dichos documentos. Conocer estos elementos permitirá enriquecer la visión estratégica sobre el país y el diálogo de políticas. La participación de expertos locales, tanto públicos como del ámbito privado, en la elaboración de las estrategias país puede ser un elemento esencial para garantizar su calidad.

Sin embargo, un adecuado conocimiento de la realidad política y social no es suficiente. Esto ha de completarse con un *conocimiento en profundidad del sistema administrativo y financiero del país socio*, lo que incluye procedimientos de contrataciones, ciclo presupuestario nacional, rendiciones de cuentas, etc... Esto ayudará a planificar la consecución de resultados, plazos de desembolsos y tiempos de rendición de cuentas apropiados. Que la sede conozca la realidad del país en estos ámbitos debe ser considerado prioritario por las oficinas en terreno y debe formar parte del diálogo entre ambas instancias.

- g) Unido a lo anterior, el conocimiento del país ayudaría a identificar, de manera conjunta, *necesidades de fortalecimiento de las capacidades institucionales*, tanto de planificación estratégica, como de ejecución. El avance hacia el uso de sistemas nacionales ha de ir acompañado de planes de desarrollo de las capacidades de las instituciones públicas. La reducción de los costos de transacción por parte del donante no ha de considerarse como un fin en sí mismo a riesgo de derivar en el traslado

¹. Ver João P. C. Guimarães (Institute of Social Studies), Néstor Avendaño, (COPADES), Guillermo Lathrop (Institute of Social Studies), y Geske Dijkstra, (Erasmus University Rotterdam) y Sonia Agurto (FIDEG): *Informe de País 2004: Nicaragua, la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua: Cambio y continuidad*, La Haya, ASDI, 2004.

del problema al país socio. Fortalecer, por tanto, las capacidades nacionales y evitar la proliferación de las unidades de ejecución dentro de las contrapartes a favor del fortalecimiento de las capacidades de las unidades administrativas nacionales, ha de ser considerado prioritario en la agenda de trabajo en terreno.

- h) La planificación estratégica por país puede ser una *herramienta de coherencia de políticas para los donantes y de coordinación interna*. En este sentido, son de destacar algunas iniciativas de donantes que han ampliado el contenido de los planes país a otros aspectos y políticas del país donante que afectan directamente al socio utilizando los planes país como instrumentos para la coherencia de políticas. Muchos de estos aspectos y políticas son clave para el funcionamiento adecuado de las estrategias de desarrollo, como las políticas comerciales, la inversión extranjera, las políticas migratorias, por mencionar los casos más paradigmáticos. Igualmente la consulta a nivel local de todos los actores provenientes del país donante y la integración de su visión, es una oportunidad poderosa para asegurar la coordinación de las agencias con otros actores de su cooperación, por ejemplo las ONG. En el caso de la Cooperación Española esta coordinación interna resulta especialmente compleja por la variedad de actores, desde ONG hasta administraciones regionales y locales, sin embargo el reciente esfuerzo realizado para la elaboración de la primera generación de documentos de estrategia país constituye una valiosa experiencia sobre la que crecer.
- i) La *utilización de instrumentos de planificación conjunta* entre donantes como las *Joint Country Assistance Strategies (JCAS)* y los ejercicios de programación conjunta de la UE (en estos últimos se está avanzado más lentamente). Estas iniciativas buscan una mayor complementariedad entre donantes, responsabilidad colectiva y división de tareas en base a ventajas comparativas y mutua rendición de cuentas entre socios. Se trata de iniciativas todavía incipientes (no existe un sólo modelo estandarizado), en las que se abre un diálogo común entre un grupo de donantes y el socio, muy vinculado a las ERP y a los planes de inversión pública, para acordar una visión común del país y del papel de la cooperación. Por supuesto, siguiendo el espíritu de la Declaración de París, deben estar liderados por los socios. Existen varios ejemplos en África Subsahariana, como Uganda, Sierra Leona o Tanzania. Donantes como DFID, Irish Aid, SIDA y la UE son de los más activos en estos procesos. Entre los principales retos que plantean las JCAS destacan las dificultades que conlleva su vinculación a los procesos políticos nacionales (básicamente largos y complejos) y el alto grado de consenso que necesitan los donantes entre sí y que no siempre es fácil de alcanzar.

- j) En el caso de que dichos instrumentos de planificación conjunta no puedan ponerse en marcha sería adecuado tratar de *armonizar a nivel de terreno los procesos y plazos de planificación estratégica con el resto de los donantes*, siempre claro está en función de los procesos nacionales. Por lo general, los plazos de planificación y asignaciones presupuestarias no son coincidentes, lo que provoca en muchos casos una saturación al país socio en fechas incluso imposibles para el ritmo del propio país. Avanzar en la armonización de los plazos entre donantes e intentar establecer un cronograma que lleve a confluir los diferentes instrumentos estratégicos y programáticos en un plazo real y apropiado al país socio, sería un paso decisivo. Las sedes tendrían que cambiar su visión de que la planificación estratégica por país puede hacerse siguiendo un sólo calendario unilateral y corporativo. Desde el terreno puede asegurarse que *la definición conjunta de líneas y objetivos estratégicos no entre en contradicción con los elementos diferenciadores y los valores añadidos de cada uno de los donantes*. La participación en misiones conjuntas de planificación estratégica en terreno puede ayudar a una mayor complementariedad entre donantes y al establecimiento de una responsabilidad colectiva, división de labores en base a ventajas comparativas. Adicionalmente a la participación conjunta en las misiones de planificación se tiene que tener conocimiento y confianza en los diferentes análisis y diagnósticos realizados por el país socio y por otros donantes.
- k) La importancia que tiene el compromiso de Gestión orientada a Resultados en la Declaración de París deja patente que tanto los donantes como los socios tienen que embarcarse en importantes reformas para hacerlo realidad. En este contexto *la evaluabilidad de las estrategias país* se convierte en una pieza crucial pero con un matiz importante que la diferencia de los debates de la década anterior. En la medida en que la planificación por país de los donantes se construye sobre los ejes de apropiación, alineamiento, armonización y apoyo a las políticas públicas del socio, una parte importante de su evaluabilidad, la vinculada a los resultados de desarrollo, depende (y así ha de ser) de los sistemas y mecanismos de seguimiento y evaluación de políticas del socio. El gran debate sobre la atribución se diluye en el reconocimiento de que los resultados de desarrollo del socio son consecuencia de un esfuerzo conjunto alineado y armonizado de todos los socios. Las estrategias país deberían entonces recoger en sus marcos de resultados *objetivos e indicadores provenientes del diálogo de políticas con el socio*. Asimismo, otra parte de la evaluabilidad de las estrategias país debería articularse sobre el cumplimiento de los indicadores de la Declaración de París.

- l) Este enfoque sin duda traslada la *definición sobre los objetivos e indicadores*, al proceso de *diálogo* que el donante debería mantener con el socio y el resto de donantes durante la elaboración de sus (o los) documentos de estrategia país. Durante este diálogo surgirán evidentemente los tradicionales debates sobre la necesidad de que los indicadores sean pertinentes (y ayuden a constatar el grado de consecución de los objetivos), medibles a un coste razonable y en un número adecuado, que resulte manejable. La deficiente definición de indicadores, realizados al margen de los resultados y de la información que realmente puede captarse, puede dar lugar a profundos desentendimientos entre los socios y los donantes. Las oficinas en terreno juegan de nuevo un papel clave en este proceso, que no puede dirigirse desde las sedes mediante baterías de indicadores estándar, más allá de los resultantes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre los que hay un acuerdo internacional.

En este mismo sentido, contar con *información estadística oportuna, desagregada, confiable, pertinente y comparable* resulta una prioridad para socios y donantes. Esto ayudará no sólo a la medición del grado de avance en los resultados sino también a rendir cuentas por parte del gobierno socio a su ciudadanía y por parte del donante a la suya. De ahí que reforzar los mecanismos nacionales de producción estadística se ha de considerar como clave en el refuerzo de las capacidades del país socio.

- m) Las futuras generaciones de estrategias país no podrán elaborarse dejando de lado el compromiso sobre Mutua Rendición de Cuentas. Esto implica que dichas estrategias deberían ser *procesos negociados con los socios, que incluyan compromisos e indicadores relacionados con la Declaración de París*. Pero también es importante que los resultados de su seguimiento y evaluación sean una parte esencial de la política de transparencia del donante hacia la ciudadanía (tanto de su país como del país socio) y cómo el donante rinde cuentas de su cumplimiento de los compromisos ante el socio y el resto de donantes en el marco del diálogo de políticas.

Todo ello debería dar lugar a dos cambios significativos. Por una parte, se habría de dotar de mayor autonomía a las oficinas de terreno en materia de planificación, coordinación sobre el terreno y evaluación continua permitiendo de esta manera que estas oficinas sean verdaderos interlocutores con el país socio y con el resto de donantes. Pero deberían jugar este papel en constante diálogo con las sedes, que al fin y al cabo juegan un papel crucial en la construcción de políticas de desarrollo de los donantes, en la vinculación entre los compromisos internacionales y las realidades del terreno y en la rendición de

cuentas ante las instituciones nacionales y la ciudadanía. En pocas palabras, en dar el impulso político y la visión global tan ineludible y necesaria.

Conclusiones

La Declaración de París recoge toda una serie de compromisos que tienen una traducción directa en los sistemas de planificación estratégica de los donantes. Durante los próximos años tendrán lugar una serie de cambios en las funciones que las sedes y las oficinas de terreno desarrollan en los procesos de planificación estratégica, así como en la forma en que dichos planes se elaboran y el contenido que reflejan. Estas transformaciones ya han comenzado a producirse en los procesos de planificación estratégica de varias agencias, incluido el sistema español, pero ninguna tiene por el momento un enfoque sistemático sobre estos cambios y un compromiso explícito en relación a ellos.

La adopción de planes de implementación de la Declaración de París, los procesos de reforma de las agencias con un componente claro de descentralización y la creciente importancia del diálogo de políticas, son tres tendencias favorables al cambio en los sistemas de planificación estratégica. Aprovechar las oportunidades que éstas ofrecen, especialmente en el caso español, permitiría avanzar en traducir el discurso y los compromisos de la Declaración de París en cambios concretos y directos en los procesos y las lógicas de trabajo de las agencias. Sin duda, este es un campo donde la reflexión combina aspectos estratégicos y operativos y todavía queda mucho por recorrer, pero las circunstancias tan favorables de nuestra política de cooperación permitirían a los actores españoles avanzar y hacer contribuciones significativas. Este artículo sólo ha pretendido, con estas breves reflexiones, comenzar a abrir el debate en nuestro país.

Fuentes en Internet

Canadá, CIDA: <http://www.acdi-cida.gc.ca/index-e.htm>
Comisión Europea: <http://ec.europa.eu/development/>
Dinamarca: <http://www.um.dk/en/menu/DevelopmentPolicy>
Holanda: <http://www.minbuza.nl/en/developmentcooperation>
Irlanda: <http://www.irishaid.gov.ie/>
OCDE: www.oecd.org/
PNUD: <http://www.undp.org>
Reino Unido, DFID: <http://www.dfid.gov.uk/>
Suecia, SIDA: <http://www.sida.se/>

Cuadrando el ciclo de planificación estratégica en la declaración de París

Compromisos de la Declaración de París	Clave de planificación estratégica	Principales orientaciones y medidas en sede y oficinas de terreno
Apropiación	Los procesos de planificación estratégica de los donantes deberán respetar el liderazgo de los países socios y contribuir a reforzarlo	Conocimiento en profundidad, por parte de las agencias, de las ERP y los PD y de los procesos políticos que los respaldan La planificación estratégica debe ser fruto del diálogo con el país socio y del diálogo con el resto de donantes y actores del sector privado y la sociedad civil bajo la coordinación del gobierno socio
Alineamiento	La planificación estratégica deberá vincularse directamente con las ERP, los planes de desarrollo y los marcos de gasto a medio plazo La planificación estratégica deberá tener en cuenta los niveles de desarrollo y funcionamiento de los sistemas y procedimientos nacionales	Coincidencia en prioridades Definición de modalidades de ayuda y montantes en función de los compromisos adoptados por los socios en las ERP, PD y marcos de gasto a medio plazo Adopción de marcos presupuestarios a medio plazo (previsibilidad de la ayuda) Reflejar los resultados de los diagnósticos y marcos comunes y armonizados de evaluación de los sistemas y procedimientos nacionales Flexibilidad para orientarse en función de los cambios en dichos procedimientos Incluir un enfoque de desarrollo de capacidades del socio en los ámbitos de políticas públicas y gestión de finanzas públicas.
Armonización	Desarrollo de mecanismos y procesos de planificación estratégica conjunta entre donantes	Evitar formatos rígidos, únicos y exclusivos de planificación estratégica Autonomía de las oficinas de terreno para participar en los procesos de planificación conjunta Flexibilizar y armonizar los tiempos de la planificación estratégica. Confiar y utilizar los análisis y diagnósticos realizados por otros donantes o por los socios Aumentar el diálogo con el resto de donantes, actores y socios y construir prioridades conjuntas Analizar y conocer las ventajas comparativas de cada donante.
GBR	La planificación estratégica se vinculará a los marcos de resultados de los países socios	Adopción de sistemas de gestión orientada a resultados dentro de las agencias Asegurar la evaluabilidad de las estrategias Inclusión de objetivos e indicadores previstos en los marcos de resultados de los socios
Mutua responsabilidad	La planificación estratégica incluirá indicadores y mecanismos para que el donante pueda medir el grado de cumplimiento de sus compromisos y rendir cuentas sobre ellos al Gobierno socio y a su ciudadanía	Utilización, análisis y conocimiento de los sistemas estadísticos de los socios Inclusión de indicadores relacionados con la Declaración de París Adopción de mecanismos conjuntos de revisión y seguimiento de la planificación estratégica, acompañados a los procesos y tiempos de los socios Incluir mecanismos de diálogo con el socio sobre el cumplimiento de los compromisos de la Declaración