

Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas (IOB)
Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de los Países Bajos

Resumen Ejecutivo

Ria Brouwers, Consultora Jefe, Instituto de Estudios Sociales, La Haya, Países Bajos

Ted Kliet, Jefe de Evaluación, Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas (IOB), Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos

Bastiaan Limonard, Investigador, Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas (IOB), Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos

Corrección de la versión inglesa: Joy Burrough, Unclogged English, Goring-on-Thames, Reino Unido

“¿Por delante del resto?”

**El Proceso de Implementación de la Declaración de París
Caso práctico de estudio de los Países Bajos**

**Evaluación a nivel de agencia realizada durante
la Primera Fase de la Evaluación de la implementación
de la Declaración de París**

Resumen Ejecutivo

Introducción: Enfoque y Metodología

Esta evaluación describe cómo los Países Bajos han plasmado la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) en políticas y procedimientos para su implementación. Constituye uno de una serie de estudios efectuados por los donantes y países socios bajo los auspicios de un Grupo de Referencia internacional compuesto por miembros del Grupo de Trabajo de la OCDE/CAD sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y la Red de Evaluación de Desarrollo de la OCDE/CAD. Los resultados del presente estudio representan la contribución holandesa al Informe de síntesis que se remitirá al Foro de Alto Nivel en 2008. Además, se pretende que esta evaluación tenga un carácter instructivo para el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

Debido a que han transcurrido menos de tres años desde que se adoptara la Declaración de París, esta evaluación se centra principalmente en los esfuerzos (es decir, contribuciones)

realizados para cumplir con los compromisos contraídos en la Declaración de París. Tiene por objeto documentar y evaluar cómo los Países Bajos han materializado este compromiso a nivel central (es decir, en el Ministerio de Asuntos Exteriores) y a nivel de embajadas. La cuestión principal es conocer cómo los principios de la agenda de París, a saber: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua, han sido integrados en las políticas, directrices e instrucciones, etc. de la cooperación al desarrollo holandesa. La conformidad en materia de rendimiento (resultados) se plasmará por medio de la realización de varias evaluaciones en los países socios, lo que servirá para documentar y evaluar el comportamiento de las embajadas y oficinas locales de varios Socios de Desarrollo, incluyendo los Países Bajos. A modo ilustrativo, este informe incluye algunos ejemplos de rendimientos: p.ej. de cómo la ayuda al desarrollo holandesa se está adaptando a la agenda de París. La evaluación no pretende proporcionar un juicio sobre la teoría subyacente a la Declaración de París: cuanto mayor sea la conformidad con los cinco principios, mayor será la eficacia de la ayuda al desarrollo. Este tema se tratará durante la segunda fase de la evaluación global de la Declaración de París.

La evaluación se llevó a cabo durante un breve espacio de tiempo mediante la revisión de documentos y la realización de entrevistas con el fin de determinar cómo se interpretaba la Declaración de París a nivel central. Además, se pidió a nueve embajadas holandesas que respondieran a preguntas relacionadas con los esfuerzos realizados por implementar la Declaración de París. En este sondeo participaron las embaja-

das ubicadas en Bangladesh, Bolivia, Malí, Senegal, Sudáfrica, Sri Lanka, Uganda, Vietnam y Zambia. Todos estos países son socios que tienen previsto efectuar su propia evaluación. De esta forma, se esperaba obtener una sinergia resultante entre el caso práctico de los Países Bajos y las evaluaciones de los países socios.

Una Encuesta de Monitorización realizada en 2006 identificó tres campos en los que las prácticas de los donantes carecían de conformidad con la Declaración de París: compromiso, capacitación y sistemas de incentivos. En consonancia con otras evaluaciones de donantes y países socios, el estudio a nivel central de los Países Bajos tuvo que integrar estos tres campos para evaluar el cumplimiento de los Países Bajos con los principios de agenda de París.

Conclusiones principales

Compromiso

Los Países Bajos muestran un elevado grado de compromiso con la implementación de la Declaración de París. El Ministro de Cooperación al Desarrollo, el personal del Ministerio de Asuntos Exteriores y de las embajadas reconocen la importancia de la DP, apoyan sus principios y realizan esfuerzos para poner en práctica el contenido de la agenda. Los principios de apropiación, armonización y alineación han formado parte de la cooperación al desarrollo holandesa desde la década de los 90, cuando el apoyo sectorial y el presupuestario empezaron a reemplazar la asistencia para proyectos. Es posible encontrar muestras recientes del compromiso en los documentos políticos de 2003 y 2007. La carta política del Ministro de Cooperación al Desarrollo, titulada Nuestra preocupación común, invertir en desarrollo en un mundo cambiante (octubre de 2007), refleja una interpretación política de la agenda de París. Declara que han de abordarse las causas de la pobreza y que las opciones políticas en los países en vías de desarrollo deben ser claras y estar abiertas al debate, y responsabilizar al gobierno ante su parlamento y el pueblo. El compromiso hacia la Declaración de París también se ilustra en las notas explicativas del presupuesto anual para la cooperación al desarrollo. Además, existen informes especiales del Parlamento que documentan los avances realizados en la implementación de la Declaración de París.

El compromiso se demuestra también por medio del destacado papel que han desempeñado los Países Bajos en los foros internacionales, como en el grupo de donantes Nordic Plus, en la OCDE/CAD durante los preparativos de la Declaración de París y, posteriormente, a nivel de la Unión Europea en relación con el Consenso Europeo sobre el Desarrollo de 2006 y el Código Europeo de Conducta sobre la Complementariedad y la División del Trabajo de 2007.

El Parlamento de los Países Bajos no ha mostrado un interés explícito por la Declaración de París. Las consultas realizadas en la Cámara de los Representantes sobre la Declaración se han limitado a preguntas formuladas por escrito. El Parlamento aprobó pasar de un apoyo a proyectos a un apoyo sectorial,

que ha tenido lugar desde 1988, y a una creciente aplicación de ayuda presupuestaria sectorial y ayuda presupuestaria general.

Las ONGs holandesas de cooperación al desarrollo están entrando gradualmente en el debate sobre la Declaración de París en calidad de guardianes encargados de supervisar los efectos de la nueva agenda de ayuda al desarrollo y como agencias de implementación que también afrontan los retos de la armonización, alineación y responsabilidad mutua.

Capacidad

Tanto la oficina central de La Haya como las embajadas están lo suficientemente capacitadas para implementar la Declaración de París. Esto se debe, en parte, a que desde finales de la década de los 90 ha existido una infraestructura favorable a la implementación de los principios de la Declaración de París. Lo más destacable a este respecto ha sido la extensa delegación de responsabilidad otorgada a las oficinas locales. La existencia de suficientes capacidades responde también a medidas tomadas más recientemente, como la creación en 2005 de una unidad especial en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Este Departamento de Efectividad y Calidad se ha convertido en el centro de promoción de la Declaración de París. Proporciona apoyo y asesoramiento a la implementación de políticas y estimula el debate sobre los temas relacionados con la eficacia de la ayuda. Se han puesto en marcha dos programas de apoyo especiales: el Programa de Apoyo a la Gestión de las Finanzas Públicas y el Programa de Apoyo a Embajadas para el Desarrollo Institucional y la Capacitación. Además, existen Equipos Nacionales compuestos por miembros de diferentes oficinas centrales que visitan las embajadas de forma periódica para abordar las oportunidades y los avances en materia de la implementación de la Declaración de París.

Se han desarrollado varias directrices y directivas operacionales para facilitar a las embajadas la implementación de la Declaración de París. El instrumento denominado Historial, en funcionamiento desde 1994, ha sido adaptado para proporcionar un análisis de los países socios y se emplea para respaldar la toma de decisiones a la hora de escoger la modalidad de ayuda. En 2007 se introdujo el Historial por Sectores con vistas a analizar los sectores y subsectores apoyados por los Países Bajos. Contiene doce indicadores de la Declaración de París. El Plan Estratégico Multianual (MASP), la principal herramienta de planificación de ciclos del Ministerio, sirve para tomar decisiones estratégicas en materia de la Declaración de París; y para tal fin se emplean los análisis de los Historiales. Recientemente se ha introducido una herramienta denominada Gobernanza Estratégica y Asesoramiento contra la Corrupción a fin de analizar los aspectos formales e informales de la gestión de los asuntos públicos en cada país socio. Se han adaptado las Directrices de Procedimiento para la Cooperación al Desarrollo para permitir la alineación y la armonización, el apoyo presupuestario y sectorial y las asociaciones comanditarias. Los procedimientos de Planificación, Monitorización y Evaluación de la ayuda al desarrollo holandesa se uniformi-

zaron entre 2006 y 2007 con el fin de mover el enfoque hacia los resultados y tener presente la armonización y la alineación. Por lo general, las embajadas consideran que las directrices y directivas son adecuadas para su trabajo, pero algunas embajadas han hecho referencia a la falta de financiación pública y de conocimientos sobre las cuestiones legales.

Si bien es cierto que existe una actitud positiva y un compromiso ampliamente compartido para implementar la Declaración de París, la nueva agenda ha suscitado una serie de preocupaciones sobre el diseño y las prácticas. En lo que respecta al diseño, se ha cuestionado la naturaleza técnica de la agenda y la pérdida de atención hacia los asuntos temáticos. Otra serie de preocupaciones se refiere a las contradicciones internas existentes en la agenda de París, en la que la armonización del donante puede suponer un obstáculo a una posterior alineación y apropiación del país socio. Entre las preocupaciones sobre la implementación, se pueden hallar el ritmo variable y lento de otros donantes, la diferencia de opiniones sobre los indicadores mensurables para la monitorización de donantes y países socios, y la falta de capacidades para la implementación por parte de los gobiernos de los países socios.

Incentivos

El principal incentivo tanto para el personal de nivel central como de embajadas ha sido el compromiso expresado por los líderes políticos y de gestión del Ministerio hacia la Declaración de París, así como el apoyo y compromiso de éstos hacia la implementación de la agenda. Dada la prevalencia que han tenido el enfoque sectorial, la armonización y el uso de nuevas modalidades de ayuda al desarrollo, como el apoyo presupuestario sectorial y el apoyo presupuestario general dentro de la cooperación al desarrollo holandesa, no se precisaron incentivos específicos para involucrar al personal en la implementación de la nueva agenda de ayuda al desarrollo.

El personal dedicado a la cooperación al desarrollo no ve la nueva agenda como una amenaza para la visibilidad de los Países Bajos en los países socios. Más bien al contrario, se señaló un nuevo tipo de perfil: el de precursor en la implementación de la nueva agenda de ayuda al desarrollo.

El estudio indicó varios desincentivos posibles con respecto a la materialización a corto y largo plazo de los objetivos de la agenda de París. El principal desafío es cumplir con los objetivos temáticos fijados en la política de cooperación al desarrollo holandesa, que pueden tener un impacto negativo sobre la división sectorial del trabajo entre los donantes. Unos objetivos que pueden ir en contra también de los objetivos y prioridades del país socio y, por lo tanto, menoscabar la alineación y apropiación. Otro desafío atañe a las demandas realizadas por el personal de las embajadas. Las embajadas indicaron que las consultas sobre la división del trabajo entre los donantes en los programas sectoriales y sobre el establecimiento de acuerdos de cofinanciación precisan de grandes dosis de trabajo y tiempo. A pesar de que la armonización y la transición hacia un apoyo a nivel macro pueden incrementar

a largo plazo la eficacia de los donantes (y de los países en vías de desarrollo), a corto plazo implican unos elevados costes de transacción. Otro desafío es la prioridad que reciben las consultas con las diferentes partes interesadas a nivel nacional, que sumado a la creciente atención requerida para los procesos administrativos, deja poco tiempo para supervisar los desarrollos sobre el terreno. Por último, se ha producido un cambio gradual desde una pericia en asuntos de desarrollo temáticos hacia una pericia en la gestión del sector público. Este desarrollo puede acabar deteriorando la base de conocimientos de las embajadas y, posteriormente, de las oficinas centrales. Si no reciben la atención necesaria, puede que, a largo plazo, estos desafíos se transformen en desincentivos.

Resultados del nivel de rendimiento

Los resultados de la implementación de la agenda de París en la cooperación al desarrollo holandesa son notables, pero no espectaculares. Con respecto a otros donantes, los Países Bajos están teniendo éxito: según la Encuesta de Monitorización de 2006, se encuentran por encima de la media en los doce indicadores de la Declaración de París. Se han observado avances en lo que respecta a la concentración de sectores en los 36 países socios de los Países Bajos. El apoyo holandés se limita ahora a dos o tres sectores.

Sin embargo, el incremento de la proporción relativa del apoyo presupuestario general a estos países socios se debe principalmente al incremento en el volumen de ayuda y no al cambio de modalidades de ayuda. El apoyo presupuestario general, comparado con el apoyo presupuestario sectorial, sigue representando una pequeña parte del total de la ayuda bilateral holandesa. Sólo se aplica en aquellos países socios cuyas circunstancias permiten esta modalidad. La asistencia para proyectos sigue siendo muy importante y complementa las otras dos modalidades de ayuda.