

Agencia Neozelandesa para  
el Desarrollo Internacional (NZAID)

# Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Nueva Zelanda

## Resumen Ejecutivo

**Primera Fase de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París  
Nueva Zelanda**

### Resumen Ejecutivo

El presente informe tiene por objetivo “evaluar cuáles son las mejores prácticas que deben aplicar los servicios centrales de los Socios de Desarrollo en la implementación de los compromisos de la Declaración de París (DP) a fin de contribuir al incremento de la eficacia de la ayuda”. Este trabajo, llevado a cabo por la Agencia Neozelandesa para el Desarrollo Internacional (NZAID), forma parte de la primera etapa de un proceso de evaluación de dos fases realizado por la Red de de la CAD para la evaluación y el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda.

La NZAID es un donante relativamente pequeño que cuenta con una distribución geográfica centrada mayoritariamente en el Pacífico (51% de la Asistencia Oficial para el Desarrollo, AOD). En la región del Pacífico existen once programas bilaterales y seis regionales/temáticos. Nueva Zelanda es el donante más grande o uno de los tres donantes bilaterales más grandes en nueve países de las islas del Pacífico. Además, la NZAID mantiene programas bilaterales relativamente pequeños en Asia, junto con otros acuerdos regionales en la Subregión del Gran Mekong, África y América Latina. Proporciona AOD por medio de organizaciones multilaterales y varias ONGs.

A pesar de que Nueva Zelanda participó en *la Encuesta de Monitorización de la Declaración de París de 2006*, sólo tres de los 34 países en vías de desarrollo participantes eran receptores de asistencia para el desarrollo de Nueva Zelanda (ninguno de la zona del Pacífico) y sólo representaban el 5% de la ayuda programada de la NZAID. El presente informe permitirá formar una visión más completa de la puesta en práctica de la Declaración de París por parte de la NZAID en la región del Pacífico. La evaluación se ha realizado a partir de datos recogidos de otros estudios, entrevistas individuales y en grupo con el

personal de la NZAID y las partes interesadas y encuestas cumplimentadas por cargos sobre el terreno. Se tomó una muestra de cinco casos prácticos con el fin de obtener información representativa de todos los programas. Además, se realizaron visitas sobre el terreno en Samoa y Papúa-Nueva Guinea para recabar las impresiones y observaciones de las partes interesadas más relevantes en los países socios.

### Liderazgo

La NZAID, en sus relaciones con otros países socios y otros Socios de Desarrollo, ha demostrado sus cualidades de líder en la implementación y promoción de la Declaración de París. En la esfera política, si bien es cierto que las acciones no hacen referencia específica a la Declaración de París, son ampliamente coherentes con ella. A nivel interno, el liderazgo es generalmente sólido, aunque existen algunas incoherencias. El personal con contacto permanente con los socios (es decir, cargos sobre el terreno, grupos y asesores de programas) demuestran un elevado grado de responsabilidad hacia la puesta en práctica de la Declaración de París. En cambio, el personal de servicios de gestión cuenta con una idea menos clara de sus obligaciones respecto a la implementación de la Declaración de París. Actualmente, los incentivos individuales de dicho personal consisten en enfatizar la obligación de rendir cuentas dentro del contexto nacional de Nueva Zelanda, junto con la pertinencia y calidad de los documentos sobre los principios de la eficacia de la ayuda.

Los documentos políticos y estratégicos de la NZAID anteriores a 2005 indican que la agencia estaba ya estableciendo una cultura que favorecía la asociación, la alineación y la coordinación de donantes. Desde entonces, ha integrado la Declaración de París en nuevas políticas y estrategias. El mayor avance se ha logrado en los compromisos de la Declaración de París orientados al proceso (es decir, apropiación, alineación, armonización). Se han observado menos ejemplos de implementación de los compromisos relacionados con la gestión orientada a resultados y la responsabilidad mutua. Sin embargo, la agencia está incrementando sus capacidades y

posibilidades en estas áreas. Se ha contratado a expertos en supervisión y a especialistas en evaluación, y se ha puesto en marcha el desarrollo de un marco de rendimiento a nivel de agencia y una política de evaluación y formación.

Se han notado ciertos cambios en el formato de los programas debido a los esfuerzos por implementar los principios de eficacia de la ayuda. La NZAID está actualmente comprometida, o participa activamente, en enfoques sectoriales (SWAps) en varios países, y los directores de programas afirman que se están realizando esfuerzos para consolidar las actividades, alineando, allí donde existan, las estrategias del sector. Las posturas de los representantes de los gobiernos socios entrevistados confirman que la NZAID desempeña un papel fundamental en la promoción de la armonización y de enfoques basados en programas. La NZAID gestiona la financiación de AusAID destinada a las Islas Cook mediante un único programa conjunto, y existen numerosos ejemplos de cofinanciación con otros donantes. Nueva Zelanda y Australia han acordado una estrategia de programa conjunto en Samoa y buscan de forma activa oportunidades para replicarla en otros programas.

Otros ejemplos de la adopción de la Declaración de París por parte de la NZAID se reflejan en sus compromisos con Organizaciones Regionales del Pacífico, ONGs y agencias multilaterales. Estos incluyen una financiación básica para las ONGs locales (que pueden desempeñar un papel importante en el fortalecimiento de la responsabilidad mutua) y la estrategia de compromiso multilateral de NZAID. Los programas temáticos regionales son más problemáticos y serán necesarios esfuerzos permanentes para garantizar flujos de información efectivos y alineación con las prioridades y procesos de los gobiernos socios.

En la evaluación no se halló ninguna muestra de que el enfoque a la implementación de la Declaración de París hubiera restado compromiso político hacia temas de igualdad de género y desarrollo. Al contrario, se ha observado que la participación en los SWAps y otros enfoques de programas abrían nuevas oportunidades para el compromiso estratégico en temas de igualdad de género que no existían en un programa basado en proyectos.

Es necesario explorar la pertinencia general que tienen los indicadores y los objetivos de la Declaración de París para regiones como el Pacífico. De hecho, las opiniones varían enormemente en cuanto al valor de los indicadores de la DP, bien sea en el seno de la NZAID o entre las partes interesadas externas. Un gran número de encuestados consideraron que los objetivos tenían una relevancia limitada para Nueva Zelanda y el entorno del Pacífico y que debían ser adaptados para reflejar mejor la realidad del entorno operacional en islas pequeñas y estados frágiles. No obstante, es importante que la NZAID recoja datos, al menos para algunos de los indicadores acordados, y considere también indicadores de medición para establecer etapas intermedias a fin de tener una imagen más amplia de su progreso en la implementación de la Decla-

ración de París y en un mejor rendimiento de cuentas para con sus socios. Incluso en los países que han experimentado un gran avance en el establecimiento de procesos de desarrollo dirigidos por los socios, el uso de sistemas de los socios sigue siendo limitado, a veces sólo a pedido. Por tanto, es importante que la NZAID tome una postura proactiva para ayudar a los socios a superar las barreras que impiden el uso de sus propios sistemas.

### Capacidad

Desde 2002/03, el presupuesto de NZAID ha crecido un 75%, de 245 a 428 millones de NZD. Durante este periodo, el número de empleados ha incrementado proporcionalmente. No cabe señalar una descentralización del personal y se ha mantenido la proporción entre el personal sito en Wellington y los cargos sobre el terreno.

La NZAID se basa en una estructura de gestión horizontal con un sistema de gestión de programas en equipo. Este modelo permite que los escasos expertos en asesoramiento y apoyo puedan contribuir en toda una serie de programas. El personal dice sentirse generalmente desbordado e incapaz de dedicar tanto tiempo a la eficacia de la ayuda y a otros temas políticos como quisiera. No se satisfizo la demanda de informaciones expertas sobre el terreno. Una falta que se hizo notar especialmente en los programas para el Pacífico, donde el reducido número de expertos locales hace que estas informaciones adquieran un valor especial.

A pesar de su reducido tamaño, las expectativas de contribución por parte de NZAID suelen ser elevadas por su condición de donante estratégico en la región. Según *la DAC Peer Review de la NZAID de 2005*, si la NZAID desea avanzar en la agenda de la eficacia de la ayuda, deberá abordar la dispersión geográfica y sectorial de sus programas. Sólo se han observado pequeñas mejoras en algunas áreas. Si bien es cierto que un programa menos extenso ayudaría a resolver los problemas de capacidad, parece que las expectativas de los ministros, de otros departamentos gubernamentales y de los países socios suelen contradecir este principio. Se necesitará también que la NZAID se comprometa a nivel nacional para garantizar un método coherente en el conjunto de la administración del AOD que no se realice vía NZAID.

Debido a los limitados recursos y a la dispersión del NZAID, es fundamental que sus procesos de toma de decisiones y gestión de programas sean eficientes. Existe la posibilidad de reducir la duplicidad de tareas y de acelerar la toma de decisiones por medio de la revisión de las delegaciones económicas y de los procesos asociados a los cargos sobre el terreno. Es verdad que el actual enfoque, basado en equipos y con una gestión centralizada, ha ayudado a reducir los riesgos gracias a su flexibilidad y promueve el aprendizaje, pero debería ser posible un equilibrio más razonable. A los obstáculos impuestos a una mayor asignación de recursos y responsabilidades a cargos sobre el terreno, se suma la imposibilidad para estos últimos de disponer de sistemas completos sobre el terreno por razones de limitaciones de presupuesto y recursos humanos.

Estos aspectos deben abordarse como parte de un proceso de delegación más eficaz.

A la luz del reciente y previsto crecimiento, la NZAID está desarrollando actualmente un Marco de Desarrollo para “proporcionar orientación y claridad sobre la forma de organización, recursos humanos, maneras de trabajar y aprender, y sistemas y procesos que permitan a la NZAID estar en la mejor posición para concretar sus políticas y estrategias y responder así al crecimiento anunciado y en consonancia con la cultura deseada”. Los cambios recomendados resultantes de este estudio deberán beneficiar a los recursos adecuados.

La NZAID ha apoyado la implementación de la Declaración de París de una forma ascendente, en lugar de hacerlo de una forma descendente impulsada por la conformidad. Un enfoque que generalmente ha funcionado bien para la agencia. Aún queda margen de maniobra para que la NZAID vaya más lejos en la implementación de la Declaración de París, especialmente en lo que se refiere a la alineación con los sistemas y procesos nacionales, si fuera posible aprovechar de forma más eficaz el conocimiento experto de los especialistas y los responsables financieros. Sin embargo, es importante que dicho personal reciba más tiempo y espacio para hacer esto. Una gran parte del personal está ya desbordado ocupándose de los múltiples contratos de pequeña escala que la NZAID celebra todos los años. Para que los servicios de gestión puedan aportar un valor añadido a los procesos de la Declaración de París, es necesario que el personal de programación y servicios de gestión colaboren en este tema.

Es posible que se abuse de la Asistencia Técnica (TA) en todos los programas de donantes (y de mecanismos como becas) en pequeños estados insulares. Dichos estados tienen problemas de capacidad específicos, por lo que recurrir a la TA o a becas es más lógico o necesario que en otros países con un mayor elenco de recursos humanos y mayor población para apoyar instituciones terciarias. Sin embargo, es importante proporcionar un apoyo a los países socios para que contraten y, al menos, gestionen y coordinen la TA por sí mismos, y garantizar que la TA sea parte de una estrategia de capacitación que no se limite a suplir huecos de capacidades o a crear estructuras paralelas para implementar proyectos impulsados por donantes.

### Sistemas de incentivos

A niveles superiores, los ministros del gobierno de Nueva Zelanda promueven el desarrollo de relaciones con los países socios de manera coherente con los compromisos de la Declaración de París, estableciendo así un entorno de incentivos positivos para la NZAID. Esto hecho se ve reforzado por la participación de Nueva Zelanda en el Foro de las Islas del Pacífico, por su voluntad de capitanear los temas internacionales de mayor importancia para las islas del Pacífico y estrechar lazos históricos, económicos, sociales y culturales.

El estatus de NZAID como una agencia semiautónoma dentro del MFAT (Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio)

provoca incentivos tanto positivos como negativos, pero, en general, no se considera una desventaja para la implementación de la Declaración de París. Las estrechas relaciones de trabajo entre los Jefes de Misión y los responsables de la NZAID que operan en una misma área favorecen la coherencia y el intercambio de información, aunque en ocasiones se producen tensiones por diferencia de prioridades. Los incentivos negativos pueden surgir de la obligación de utilizar sistemas y recursos del ministerio inapropiados. A modo de ejemplo, los requisitos de seguridad del Ministerio imponen restricciones al personal que pueden hacer que se sientan alienados.

Las partidas presupuestarias regionales y bilaterales de la NZAID son “apropiaciones multianuales” que permiten un cierto margen para gastar de más o de menos en el ejercicio. Esto elimina el incentivo de ejecutar plena y precipitadamente la partida presupuestaria al final del ejercicio, y proporciona un mayor incentivo positivo para que el personal y los socios se centren en temas de eficacia de la ayuda.

Una auditoría reciente de la NZAID ha identificado riesgos importantes, pero no concretados, sobre algunos contratos y procesos de gestión financiera, un asunto que ha recibido gran atención por parte de las capas directivas. Es importante que las medidas para gestionar estos riesgos permitan un margen de flexibilidad en la gestión de programas para alcanzar la implementación de la Declaración de París y resultados de desarrollo eficaces.

Los incentivos a nivel individual (p.ej. planes de rendimiento y remuneración, y desarrollo profesional) que animan al personal a implementar la Declaración de París carecen de coherencia en la NZAID. Los compromisos de la Declaración de París figuran en muchos de los planes operacionales de grupo, pero no en todos, y brillaban por su ausencia en el plan del Grupo de Servicios de Gestión. Sería posible mejorar la implementación de la Declaración examinando y alineando los incentivos para dicho personal.

Tanto el personal de Wellington como el personal sobre el terreno reconocen y aprecian los diferentes foros ofrecidos por la agencia para aprovechar el intercambio y acceso al conocimiento, destrezas y competencias sobre la eficacia de la ayuda. Está previsto proporcionar más oportunidades de formación y desarrollo para apoyar la implementación de los compromisos sobre la gestión orientada a resultados y la responsabilidad mutua y nuevas modalidades como los enfoques SWAps. El grupo de Estrategia, Asesoramiento y Evaluación desempeña un importante papel en la elaboración de los informes relacionados con la Declaración de París, formación interna, asistencia a los procesos regionales y el desarrollo de herramientas para fomentar la eficacia de la ayuda. Es necesario que el personal sobre el terreno y el de servicios de gestión dispongan de los medios para contribuir en mayor grado a la programación y a la aportación de un valor añadido en lo que respecta a la puesta en práctica de los compromisos de la Declaración de París.

### Conclusión

Los países socios y donantes reconocen el papel líder de la NZAID en la promoción de los compromisos de la DP. En general, existe una buena alineación entre el liderazgo de la NZAID, su cultura interna y la Declaración de París, con muchos puntos fuertes basados en las buenas prácticas y valores preexistentes a la Declaración de París. La NZAID extiende los compromisos de asociación más allá de las relaciones bilaterales y los hace llegar hasta las ONGs, las organizaciones regionales y multilaterales.

En el seno de la NZAID existe la voluntad de encontrar formas de mejorar el rendimiento, especialmente en áreas de gestión orientada a resultados, un asunto que reviste cada vez más importancia para el personal. Un enfoque uniformizado otorga flexibilidad y permite a los individuos participar a la altura de sus posibilidades. Sin embargo, puede desembocar en un enfoque ad-hoc de cara a la implementación, especialmente cuando no se han definido claramente las funciones y cuando las estructuras de intercambio de información son débiles. Cabe también la posibilidad de aprovechar mejor la experiencia de todo el personal de la NZAID y mejorar la implementación de los compromisos de la Declaración de París, especialmente en términos de alineación.

La relevancia y la aplicabilidad de los compromisos de la Declaración de París en los estados frágiles se consideran poco claras y más problemáticas. En ciertos casos, hay razones suficientes para ser prudentes a la hora de utilizar los indicadores y las metas como objetivos de efectividad de la ayuda.

A fin de fortalecer el buen rendimiento global de la Agencia en términos de la implementación de los compromisos de la Declaración de París, se proponen las siguientes recomendaciones en este informe:

1. La NZAID debería continuar proporcionando liderazgo y fortaleciendo la capacidad y los incentivos para promocionar la implementación de todos los compromisos de la DP, especialmente respecto a la gestión orientada a resultados y a la responsabilidad mutua: incluyendo requisitos en el marco de organización del desarrollo (ODF), incluyendo la monitorización de la implementación del marco de rendimiento organizativo, y dotando al personal de herramientas específicas, formación y orientación política.
2. La NZAID debería adoptar un enfoque ascendente en la implementación de los compromisos de la Declaración de París que se base en los valores centrales y la cultura de la Agencia.
3. La NZAID debería formalizar los mecanismos para garantizar que el interfaz entre la programación y el apoyo corporativo mejore y se sustente con una clara posición política, una estructura organizativa adecuada y unos recursos realistas.
4. El marco ODF de la NZAID debería reconocer la importancia y los beneficios de la delegación y proporcionar un proceso claro para conseguirla mediante etapas, incluyendo aquellas relacionadas con delegaciones, el establecimiento de los sistemas estandarizados en cargos para compras, contratos y gestión financiera y formación avanzada del personal sobre el terreno.
5. La NZAID debería reducir la dispersión y la difusión de su programación de las siguientes maneras: definiendo claramente su ventaja comparativa y sus áreas prioritarias de programación; fortaleciendo las directrices y los criterios para racionalizar los programas mediante la revisión de la estrategia y procesos de desarrollo; examinando críticamente las modalidades de ayuda al desarrollo y las alternativas a los numerosos subsidios y contratos pequeños; y mejorando sus capacidades en materia de organización y competencia según sus necesidades.
6. La NZAID debería garantizar que el personal reciba apoyo experto que le permita proporcionar una contribución valiosa a las discusiones sobre políticas de género con los socios, con especial atención a los sectores donde la NZAID desempeña un papel importante en el diálogo político.
7. La NZAID debería proporcionar un mayor apoyo a los países socios para que gestionen y coordinen por sí mismos la Asistencia Técnica y garantizar que la TA no se reduzca a un mero relleno de huecos de capacidad inadecuado.
8. La NZAID debería continuar adoptando un enfoque flexible para alcanzar la eficacia del desarrollo e incorporar los indicadores de eficacia de ayuda adecuados en su marco de rendimiento para garantizar la supervisión del progreso.