

Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID)

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de la sede central del DFID del donante

Resumen Ejecutivo

Nigel Thornton
Marcus Cox (Aguilhas, Reino Unido)

Resumen Ejecutivo

1. La evaluación de la sede central del DFID analizó la capacidad institucional del DFID para cumplir con los compromisos de la Declaración de París (DP). Fue uno de los once estudios sobre sede central del donante preparados como parte de la Fase 1 de la evaluación de la implementación de la Declaración de París. También se diseñó para apoyar al DFID en sus esfuerzos continuados para mejorar su propio rendimiento. Según los términos comunes de referencia para los estudios de sede central del donante, la evaluación se centró en tres dimensiones: compromiso, capacidad e incentivos. Estos se analizaron en cuatro dominios institucionales: políticas, gestión de rendimiento y sistemas, programación y gastos, y dotación de personal.
2. Fue una evaluación no exhaustiva, basada en la revisión de la documentación del DFID, entrevistas con cerca de 40 integrantes del DFID, principalmente en la sede central, y entrevistas con un número de partes interesadas externas del Reino Unido, entre las que se incluyen la Oficina Nacional de Auditoría y ONGs de desarrollo. La evaluación se centró en los atributos organizativos del DFID, tratándolos como material para la implementación de la Declaración de París. No abordó sistemáticamente el rendimiento del DFID (producción) en función de compromisos específicos de la Declaración de París. Los resultados se basan en una combinación de fuentes primarias y secundarias. Algunas de las evidencias obtenidas de las entrevistas son anecdóticas, aunque se ha tenido cuidado en triangular entre distintas fuentes. Las conclusiones proceden única y exclusivamente del equipo de evaluación.
3. La evaluación descubrió que el compromiso, la capacidad y los incentivos para la implementación de los principios de la Declaración de París son sólidos en todo el DFID. Se han desarrollado concienzudamente a través de políticas, sistemas y procedimientos introducidos en el departamento durante la década pasada. Muchos aspectos de la Declaración de París, particularmente el cambio en las modalidades de entrega de la ayuda, han pasado a ser parte del modelo de gestión central del DFID. El personal del DFID ha interiorizado los principios más importantes de la Declaración de París, y ya forman parte de la forma en que conciben sus roles y funciones. Como resultado, el DFID enfoca de forma colectiva la Declaración de París, no como conjunto de obligaciones externas, sino como herramienta que le ayuda a lograr sus propios objetivos corporativos.
4. El DFID ya ha logrado la mayoría de sus metas de la Declaración de París, y no hay motivos para creer que no podrá alcanzar sus metas restantes antes de 2010. No obstante, los sistemas actuales del DFID no proporcionan una coherencia completa de rendimiento en todas las oficinas del país, ni en diferentes aspectos de la agenda de la Declaración de París. El cambio a gran escala del DFID hacia modalidades de ayuda no convencionales, junto con sus reglas y procedimientos muy flexibles, han asegurado una buena puntuación en la armonización con otros donantes, el liderazgo de país en políticas de desarrollo y en uso de sistemas del país para la entrega de la ayuda. Sin embargo, el rendimiento del DFID en la Declaración de la ayuda en el presupuesto, la previsión

anual de desembolsos y la asistencia técnica coordinada entre socios es menos coherente. Además, el DFID no está bien equipado para medir su propio rendimiento en cuanto a los compromisos más sutiles o más cualitativos de la Declaración de París, como la apropiación por parte del país y la responsabilidad mutua, que son difíciles de medir mediante indicadores.

i Compromiso

5. El DFID demuestra un elevado nivel de compromiso para con la efectividad de la ayuda, en sus políticas formales y su personal. La evolución de sus políticas durante la década pasada muestra una inquietud persistente para la mejora de la eficacia de la ayuda. Existen tanto los compromisos generales para la eficacia de la ayuda plasmados en libros blancos sucesivos, como las políticas sobre puntos específicos de eficacia de ayuda entre los que se incluyen la condicionalidad, los enfoques liderados por países y la gestión de resultados. El DFID ha asumido compromisos de eficacia de ayuda muy por encima de las metas de la Declaración de París, de forma individual y de forma compartida con otros miembros de la UE. El DFID tiene una sólida capacidad de políticas sobre la eficacia de la ayuda, con equipos dedicados que actúan como defensores internos de las prácticas de ayuda mejoradas.
6. El elevado nivel de compromiso del DFID para con la Declaración de París se ve reforzado por el entorno político nacional, donde el desarrollo internacional tiene una alta notoriedad política, y los grupos prodesarrollo están bien organizados y son influyentes. Los mecanismos de responsabilidad externa del DFID, el Parlamento británico, Hacienda y la Oficina Nacional de Auditoría, también apoyan su compromiso para el uso eficaz del presupuesto de ayudas.
7. Si cabe alguna duda con respecto al compromiso del DFID para con la Declaración de París, es su preferencia por nuevas iniciativas de elevado perfil sobre el arduo trabajo continuado de implementación de las anteriores. Las nuevas iniciativas, como los compromisos de gasto global o los nuevos vehículos de financiación para bienes públicos globales, no coinciden claramente dentro del paradigma regido por el país y tienen el potencial de relegar a la Declaración de París a un segundo plano. También hay un riesgo potencial de que el DFID pueda percibir la Declaración de París como una herramienta para influencia externa, en vez de una guía para su propio comportamiento. La evaluación agradece, por tanto, el compromiso reciente del DFID para convertirse en un modelo de buenas prácticas en lo que a eficacia de ayuda se refiere, y recomienda que el compromiso se reafirme periódicamente para asegurar que permanezca como una elevada prioridad corporativa.

ii Capacidad

8. Existe un número de características estructurales básicas del DFID que refuerzan su capacidad para la eficacia de la ayuda. Su estatus como departamento independiente con un mandato legal claro de lucha por la reducción de la pobreza lo aísla de presiones comerciales o de política exterior. Como resultado de las reformas funcionariales en el Reino Unido durante la década pasada, el DFID combina un elevado nivel de autonomía operativa para las unidades de gasto individuales con potentes sistemas que permiten hacerle responsable de su propio desempeño. El alto nivel de descentralización de las oficinas del país permite al DFID negociar y acogerse a compromisos factibles de armonización y alineación. Las reglas y procedimientos flexibles permiten a las oficinas de país ser innovadoras en el diseño de intervenciones, la elección de modalidades de entrega y la búsqueda de iniciativas para la efectividad de la ayuda.
9. Con la mitad de su personal en oficinas de países, el DFID tiene una capacidad de campo relativamente fuerte. El personal del DFID demuestra una buena comprensión de los principios y compromisos de la Declaración de París, aunque la capacitación y las prácticas en el puesto de trabajo en lo referente a la eficacia de ayuda no son tan sistemáticas como debieran ser. Aunque la Declaración de París no se utiliza explícitamente como un punto de referencia en la selección, los nombramientos o el ascenso del personal, ciertas competencias relacionadas, como el desarrollo de sociedades, relaciones y comunicación, se incluyen en el marco general de competencias del personal del DFID.
10. Existen inquietudes dentro del departamento de que la rápida escalada del presupuesto de ayuda británico, combinada con la compresión de costes administrativos en todo el sector público del Reino Unido, degrade la capacidad operativa del DFID. El personal de las oficinas de los países ha reportado que el trabajo en función de los principios de la Declaración de París ocupa mucho tiempo, y están preocupados sobre su capacidad para mantener este nivel de compromiso en el futuro. Por el contrario, los directores con mayor experiencia creen que las restricciones de costes administrativos reforzarán el compromiso del DFID para con la agenda de la Declaración de París, estimulando un mayor uso de las modalidades de ayuda no convencionales y una mejor división del trabajo con otros donantes. La evaluación refleja que esto será un tema crucial para el DFID en el próximo período. La efectividad del apoyo presupuestario y de otros enfoques basados en programas depende de la calidad e intensidad del compromiso del personal del DFID. Se hace necesaria una cuidadosa planificación de personal para asegurar que los altos costes de transacción asociados con la ayuda efectiva sigan recibiendo apoyo.

iii Incentivos

11. El DFID tiene un enfoque sólido en la gestión del rendimiento y empieza a centrarse mucho más en los resultados. El departamento ha establecido un conjunto de obligaciones en cascada, desde el departamento en su totalidad, pasando por niveles departamentales y de división, hasta llegar a las oficinas de país y empleados individuales. Es obligatorio para todos los niveles de la organización informar regularmente sobre su contribución a los objetivos corporativos, entre los que se incluye la consecución de las Metas de Desarrollo del Milenio. A partir de 2008, la Declaración de París se ha incorporado explícitamente en el sistema de gestión de rendimiento departamental. Existe consenso entre el personal del DFID entrevistado para esta evaluación en que demostrar conformidad con los principios de la Declaración de París les ayudará en su progresión profesional.
12. Sin embargo, la capacidad del DFID para monitorizar y analizar su propio rendimiento con respecto a los compromisos de eficacia de ayuda puede mejorarse. El DFID depende básicamente de la metodología de sondeo del DAC para medir el progreso hacia las metas cuantitativas, y para identificar variaciones de rendimiento en distintos programas de países. Existe una falta de comunicación interna sobre los compromisos cualitativos de la Declaración de París, tales como la apropiación por parte del país y la responsabilidad mutua y complementaria, que tienen una naturaleza más abierta. Además, el DFID no ha analizado sistemáticamente los motivos institucionales de las variaciones de su rendimiento, con el fin de poder identificar las medidas correctoras.
13. Como resultado de todo ello, existe el riesgo que el sistema de gestión de rendimiento inste al DFID a centrarse en las metas cuantitativas, a expensas de los compromisos cualitativos en los que el progreso depende de otros actores y para los que es más difícil demostrar una contribución directa.

Recomendaciones

14. La evaluación recomienda un paquete de medidas prioritarias que pueden ayudar al DFID a mantener y acrecentar su compromiso institucional, capacidad e incentivos para la implementación de la Declaración de París.
 - a) Las señales de ministros y altos directivos sobre las prioridades corporativas tienen una fuerte influencia sobre los incentivos institucionales. El hecho de continuar **adquiriendo compromisos públicos con la implementación de la Declaración de París** ayudaría por tanto a mantener la dinámica actual. También sería muy útil para el DFID clarificar la forma en que los principios de la Declaración de París se aplican a las nuevas sociedades globales y a los

vehículos de financiación establecidos para promover los servicios públicos globales.

- b) Hay espacio para que el DFID **monitoree su rendimiento bajo la Declaración de París**, concretamente en lo que respecta a los compromisos que no poseen indicadores cuantitativos. Un sistema de monitorización más efectivo puede incluir:
 - I. **Estrategias y enfoques explícitos en el nivel de oficina de país**, con objetivos e hitos plenamente identificados;
 - II. **Informes anuales de las oficinas de países sobre el progreso de la eficacia de la ayuda**, incluyendo informes sobre compromisos cualitativos y un análisis de los motivos de cualquier fallo en el rendimiento;
 - III. La **incorporación de datos de eficacia de ayuda en el nivel de proyecto en el nuevo sistema de gestión de información del DFID (Aries)**.
- c) Es importante que los informes de rendimiento de la oficina de país y de las divisiones se acumulen, analicen y utilicen para informar sobre las mejoras continuas de las prácticas y los sistemas corporativos. Esto incluye identificar las buenas prácticas que surgen a nivel de país para su difusión en todo el departamento, así como la búsqueda de soluciones de cualquier restricción institucional identificada por las oficinas de país. Sería muy útil para el Departamento de Eficacia de Ayuda y Responsabilidad comprometerse más con este tipo de trabajo de diagnóstico, y **producir un informe anual sobre la eficacia de la ayuda, identificando prioridades y medidas institucionales para el próximo año**.
- d) El DFID puede reforzar su capacidad para la eficacia de ayuda mediante el **uso más explícito de la Declaración de París como punto de referencia para la gestión y planificación del personal**. En la actualidad, la capacitación sobre la Declaración de París y sus habilidades relacionadas, tales como negociación, relaciones y creación de sociedades, no es sistemática. El rápido incremento del presupuesto de ayuda del Reino Unido, junto con la compresión de su presupuesto administrativo, puede dificultar, en el futuro, el apoyo por parte del DFID a los altos costes de transacción asociados con la implementación de la Declaración de París. La evaluación recomienda, por tanto, que el DFID haga un mayor esfuerzo para **medir estos costes de transacción, y tenerlos en cuenta en su planificación y gestión de personal**. También sería apropiado tratar el **tiempo empleado en las iniciativas de eficacia de ayuda como un programa en lugar de como un coste administrativo**.
- e) El DFID puede facilitar su responsabilidad externa mediante el **incremento de su propia transparencia en eficacia de ayuda**. En la actualidad, las deficiencias en los sistemas de gestión de información y las dudas sobre la

calidad de los datos implican que la información sobre los gastos y el rendimiento del DFID no está disponible inmediatamente. Los nuevos sistemas de gestión de información en proceso de preparación deberían incrementar la capacidad técnica del DFID para compartir esta información públicamente. La evaluación recomienda que el DFID **adopte un conjunto de objetivos explícitos de transparencia** con vistas a alcanzar las mejores prácticas internacionales, e incorporarlas a su iniciativa de publicación de información de proyectos. Además, sería útil **revisar la forma de presentación de los datos financieros y de programación en las páginas de países del sitio web del DFID**, para facilitar la evaluación por parte de los socios del rendimiento del DFID en función de los compromisos de eficacia de ayuda.