

Ministerio de Asuntos Exteriores/Danida

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Dinamarca

Resumen Ejecutivo

Evaluación realizada por:

Jorgen Billetoft, Jefe de Equipo

Mike Wort

Peter Ssentongo Mukisa

Dorte Kabell

El equipo expresa su agradecimiento al Departamento de Evaluación de Danida y al Grupo de Referencia por su apoyo y comentarios que tanto han beneficiado el trabajo del equipo.

No obstante, los resultados y las conclusiones de este informe son únicamente del equipo de evaluación y no deben atribuirse al Ministerio de Asuntos Exteriores/Danida ni a ninguna otra persona con la que se reunió el equipo.

Ministerio de Asuntos Exteriores/Danida

Resumen de Evaluación/Junio de 2008

Evaluación de la implementación de la Declaración de París (fase uno): caso práctico de Dinamarca

Introducción

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de marzo de 2005 nació con vistas a acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Su principal mensaje es que si se ponen en práctica las acciones y los cambios de comportamiento especificados en la Declaración, la ayuda será más efectiva y, en consecuencia, mejorarán las perspectivas para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Declaración de París se fundamenta en cinco principios clave: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua. Los principios de la Declaración han pasado a ser un elemento de gran relevancia en la administración de desarrollo danesa. La mayoría de las ideas suelen figurar de manera destacada en las políticas y directrices que se transmiten a las embajadas. La descentralización de la gestión de la cooperación al desarrollo danesa implica que las embajadas están comprometidas con una "gestión sobre el terreno" y que son capaces de tomar decisiones de acuerdo con las intenciones de la Declaración.

Este estudio se realizó entre junio y diciembre de 2007 y fue

encargado por el Ministerio de Asuntos Exteriores danés como parte de una evaluación más amplia de la Declaración de París lanzada en 2006. La valoración se centró en tres áreas principales: (i) compromiso con la Declaración de París y apropiación de la misma por Danida, (ii) aspectos de capacidad y capacitación tal y como se indican en las consideraciones relativas a la capacidad de los recursos humanos, los desafíos estructurales, las limitaciones de los recursos financieros y el enfoque de las políticas, y (iii) incentivos para aplicar los principios de la Declaración de París, incluyendo el rendimiento y la trayectoria profesional del personal.

Conclusiones Generales

En consonancia con la tendencia general entre las organizaciones de donantes, Danida no atiende por igual a los cinco principios de la Declaración de París. Se ha centrado principalmente en la armonización y alineación. La apropiación, la gestión orientada a resultados y la responsabilidad mutua, en ese orden, han recibido una atención menor. Existen razones fundadas para ello, ya que estos ámbitos albergan la mayor incertidumbre sobre el significado de la Declaración de París y sobre las implicaciones que suponen para los socios de desarrollo. Danida se ha centrado en iniciativas que tienen lugar en la "sala de máquinas", en las cosas prácticas que son realizables con procedimientos, reglas y presentación de

informes (mayoritariamente por parte del donante), y en nuevas formas de colaboración.

La percepción de lo que se está haciendo y lo que se podría hacer para implementar la Declaración de París varía considerablemente en función del puesto que se ocupe dentro del sistema de Danida. En particular, la evaluación mostró que existe una marcada diferencia de opiniones entre el personal de embajadas y los responsables del desarrollo de sistemas y políticas a nivel central. No obstante, la impresión general es que, tanto a nivel central como en las embajadas, existe un apoyo firme generalizado de los principios de la Declaración de París. Los principales retos resaltados por los encuestados son los relacionados con las limitaciones de capacidad por parte de los países socios y la enorme cantidad de tiempo empleada en la armonización y coordinación por parte del donante.

Liderazgo/compromiso

Todos los encuestados, tanto de la sede central como de las embajadas, consideraron importantes y útiles la Declaración de París y los instrumentos propuestos para mejorar la eficacia y la sostenibilidad de las ayudas. Todas las embajadas reseñaron los importantes esfuerzos que se están realizando con el fin de adaptar los programas existentes y futuros a los principios de París, es decir, alinear los programas con las prioridades gubernamentales e intensificar la división del trabajo entre los Socios de Desarrollo. Sin embargo, las circunstancias en las que se lleva a cabo esta adaptación varían considerablemente según el país. Algunas embajadas consideran que las limitaciones de capacidad por parte de algunos gobiernos socios, unidas, a veces, a la falta de interés en el programa de París, están frenando el esfuerzo de alineación. Este hecho conduce ocasionalmente a situaciones en las que el deseo de promover la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio debe sopesarse con el deseo de fortalecer la apropiación del país socio.

Salvo alguna excepción, existe un amplio consenso político con respecto a las actuales prioridades y prácticas de cooperación al desarrollo danesas, incluido el esfuerzo por mejorar la eficacia de la ayuda, tal y como se indica en la Declaración. Al mismo tiempo, la política de "tolerancia 0" en temas de fraude y mala gestión, que a veces frena la alineación con los sistemas de gestión financieros nacionales, y la práctica de asignación de fondos a temas prioritarios e interrelacionados son características de la cooperación al desarrollo danesa aceptadas por el parlamento danés. Ni la dirección de Danida ni los informantes ajenos a Danida pronosticaron el marcado incremento de la partida de la Ayuda Presupuestaria General. Sin embargo, algunos encuestados esperaban que aumentara el uso de la ayuda presupuestaria sectorial y los fondos sectoriales, al considerarse una plataforma más propicia para el diálogo político del sector y para la búsqueda de ayudas que la ayuda presupuestaria general.

Algunos encuestados de la embajada consideraron que el hecho de asignar fondos a intervenciones temáticas especiales e iniciativas interrelacionadas tiende a complicar la alineación

con las políticas y estrategias nacionales del socio y, por lo tanto, pone en peligro la apropiación y el liderazgo nacionales. Si bien admiten que las embajadas deben ocuparse de numerosos "temas prioritarios", la dirección de Danida mantiene que las demandas son gestionables si se abordan como partes integrales de las actividades transversales. Es posible que el enfoque en la armonización y alineación haya reducido los costes de transacción para los gobiernos socios, pero las respuestas a los cuestionarios y entrevistas que se realizaron en embajadas como parte de esta evaluación indican que esto (aún) no ocurre con los Socios de Desarrollo. Todas las embajadas señalaron que la carga de trabajo se había incrementado de forma sustancial tras la Declaración de París. En particular, la coordinación de donantes se señaló como la tarea que mayor tiempo absorbe, principalmente debido a la proliferación de foros de coordinación. La dirección de Danida sugirió que este hecho responde a un fenómeno temporal que se resolverá una vez entren plenamente en vigor las Estrategias de Asistencia Conjuntas y sea evidente el enfoque del donante correspondiente.

Algunos encuestados indicaron que los temas interrelacionados tienden a ser asuntos en los que se involucran principalmente los donantes y, posiblemente, la sociedad civil. Esto refleja la dimensión política de la ayuda. Se reconoce que los temas interrelacionados están, naturalmente, sujetos a los principios de París y deben alinearse con las políticas gubernamentales, pero son pocas las personas que entienden de forma intuitiva de qué manera los asuntos interrelacionados pueden contribuir a la implementación de la Declaración. Por lo tanto, se podrían fortalecer aún más los vínculos entre la Declaración de París y los temas interrelacionados para mejorar el entendimiento y la aplicación práctica.

Desafíos de capacidad

En general, el personal, tanto de las oficinas centrales como de las embajadas, posee unos niveles muy elevados de conocimiento y comprensión de los principios de París. Se observan claras indicaciones de que la mayor parte del personal se siente cómodo con los principios de París y conoce y comprende suficientemente la Declaración.

Las embajadas consideran que el actual grado de autonomía es suficiente para responder rápida y adecuadamente al empuje hacia una mejora de la alineación y la armonización. Con todo, un número considerable de encuestados solicitaron un mayor apoyo, más capacitación por parte de la sede central y una mayor atención al intercambio de experiencias entre embajadas. Es cierto que el Departamento de calidad de Danida y el Servicio de Asesoramiento Técnico ya prestan dichos servicios, pero la respuesta de las embajadas refleja que la demanda supera la oferta. Se ha observado una necesidad por retratar especialmente la experiencia práctica y presentar buenos ejemplos (como los casos prácticos) de las lecciones aprendidas, en particular en un momento en el cual las embajadas buscan mejorar cada vez más las aplicaciones prácticas de la Declaración de París.

Algunos encuestados respondieron que no están lo suficientemente preparados para asumir sus nuevas funciones, por ejemplo, en lo relativo a la función de donante líder en un sector. En prácticamente todas las instancias sienten que existe una falta de recursos humanos para cubrir todas las actividades asociadas a la implementación de la Declaración. Algunos encuestados argumentaron que este hecho ejerce una presión añadida sobre algunos miembros del personal que ostentan mayor responsabilidad. Algunos atribuyeron este hecho a las crecientes y cambiantes demandas exigidas al personal de la embajada. Se observó que las destrezas requeridas para implementar el programa de París son sustancialmente distintas a aquellas requeridas en el pasado. Las respuestas y los comentarios sugieren que el personal de apoyo actual debe poseer una combinación de destrezas básicas: destrezas personales y de gestión, conocimiento del sector público y de los temas de gestión financiera pública y conocimiento de las políticas más importantes del sector. Se observó la necesidad creciente de incrementar competencias básicas como destrezas de negociación y gestión, y se sugirió que en las futuras adjudicaciones de destino deberían tenerse en cuenta la experiencia requerida y las combinaciones del personal en cada embajada.

El proceso de descentralización implica que Dinamarca recurre en mayor grado al personal local para implementar sus programas. Esto requiere un desarrollo de competencias sistemático mayor para este grupo particular.

Incentivos y gestión de resultados

El rendimiento y la trayectoria profesional del personal fueron considerados como temas sensibles. La razón planteada fue que los criterios de valoración del rendimiento no habían sido definidos con suficiencia y, por ende, tampoco las trayectorias profesionales, particularmente en lo que respecta al cumplimiento de los principios de París. Fueron muchos los que declararon que la capacidad de cumplir con los objetivos de desembolso se valora más que demostrar resultados tangibles en áreas como capacitación y alineación. Esto confirma la impresión de que mientras que el cumplimiento de los principios de París es importante para la dirección de Danida, esto representa sólo un parámetro con el que se está evaluando el rendimiento del personal.

En relación con el sistema de gestión del rendimiento, existen diferentes percepciones sobre su utilidad para la implementación de la Declaración de París. Varios indicaron que el sistema, como reflejo de las principales prioridades de la cooperación al desarrollo danesa, apenas atiende al programa de París comparado con otras prioridades danesas. El Departamento de Calidad, por su parte, hizo hincapié en que los temas de alineación y armonización han recibido una mayor atención en los contratos de 2007 que anteriormente.

Recomendaciones para el futuro.

A partir de los resultados arriba mencionados, la evaluación incluye las siguientes recomendaciones:

- La dirección de Danida debe indicar con mayor claridad las formas de abordar el posible dilema entre el objetivo de adaptarse a políticas y sistemas nacionales y el deseo, igualmente importante, de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los casos en los que las estructuras gubernamentales de los países socios funcionen de forma inadecuada.
- La sede de Danida debería proporcionar una mayor orientación a las embajadas sobre cómo abordar mejor los asuntos temáticos e interrelacionados priorizados por la cooperación al desarrollo con respecto a las políticas y estrategias nacionales de los socios con vistas a mejorar la transversalidad de estos asuntos.
- Es necesario prestar una mayor atención a la alineación de la asistencia al desarrollo danesa con los procedimientos y los sistemas nacionales de los socios, p.ej., a través del incremento de los sistemas de gestión financieros públicos existentes y mostrando la ayuda danesa en los presupuestos nacionales. Es probable que esto requiera realizar una mayor inversión en la capacitación de las organizaciones de socios, especialmente en materia de planificación y gestión financiera. Sin embargo, es crucial que ciertos miembros del personal de Danida cambien sus posturas a este respecto.
- Las rutinas de seguimiento e información deben sincronizarse al máximo con aquellas de los países socios y con otros Socios de Desarrollo.
- A la hora de hacer un seguimiento del rendimiento de las embajadas, Danida debe prestar más atención a los temas de "responsabilidad mutua" y "gestión orientada a resultados".
- Es necesario intensificar el apoyo a las embajadas en temas relacionados con la alineación y la armonización, así como el intercambio de experiencias entre embajadas. Esto se puede realizar, por ejemplo, mediante talleres regionales, uso de blogs y visitas de intercambio. Además, Danida debe poner más atención y aprovechar el aprendizaje de las experiencias de las embajadas.
- Es preciso evaluar de forma continuada el impacto de una mayor atención en temas de armonización y alineación sobre la carga de trabajo del personal de la embajada para entender mejor el impacto a largo plazo que está teniendo la implementación de la Declaración en los costos de transacción.
- Debería considerarse la asignación de más responsabilidad al personal local para fomentar el diálogo político en la implementación de los programas de cooperación al desarrollo danés como forma de reducir la carga laboral del personal.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores debería definir con mayor claridad y transparencia las trayectorias profesionales y las prácticas de asesoramiento de personal y asegurar que estas tengan en cuenta los parámetros relacionados con el programa de eficacia de ayuda de una manera más explícita.
- El Sistema de Gestión del Rendimiento debería ampliarse para abordar temas relacionados con "responsabilidad mutua" y "gestión orientada a resultados".