

Destinatario:
Ministerio de Economía, Finanzas y Empleo
Dirección General del Tesoro y de Política Económica
Unidad de Evaluación de Actividades de Desarrollo
Servicio de Asuntos Europeos e Internacionales

Evaluación de la implementación de la Declaración de París Estudio del caso de Francia

Informe de síntesis

De acuerdo con el principio de imparcialidad, la evaluación está a cargo de asesores que no han participado en los proyectos que se van a evaluar.

SEE
 Société d'Etudes et d'Evaluation sarl
 241 Route de Longwy
 L-1941 Luxemburgo

Evaluación de la implementación de la Declaración de París **Informe final**

Resumen

Marco, objeto y límites de la evaluación

Marco de la evaluación

El 2 de marzo de 2005, los principales proveedores y beneficiarios de ayuda pública al desarrollo (APD) firmaron la Declaración de París (DP), en la que se comprometen, en su preocupación por mejorar la eficacia de la APD, a respetar los cinco principios básicos: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua.

Aún queda por confirmar si la hipótesis sobre la que se fundamenta la implementación de estos principios conducirá a una mejora en la eficacia de la ayuda. Con este objetivo los signatarios pusieron en marcha un sistema de seguimiento y evaluación que se caracteriza por:

- Seguimiento de la aplicación efectiva de los principios por parte de los países donantes y beneficiarios mediante la adopción de un cuadro de 12 indicadores y el seguimien-

to de la evolución de dichos indicadores en función de los 22 países donantes y de los 34 países beneficiarios que, de forma voluntaria, han accedido a participar en este ensayo auspiciado por la OCDE.

- Evaluación en dos tiempos: a) se realizan evaluaciones paralelas de los 10 países donantes y de los 10 países beneficiarios y, b) a continuación se evalúa el efecto de la aplicación de los principios de la Declaración de París en la eficacia de la ayuda.

Las lecciones de la Primera Fase de Evaluación deben contribuir a la elaboración de un informe inicial como preparación para el 3er Foro de Alto Nivel sobre la Declaración de París (Accra, segundo semestre 2008). El informe se presentará previamente a la Unidad de Acción Cultural y Cooperación y a la Agencia Francesa de Desarrollo en enero de 2008, así como en un encuentro internacional en Johannesburgo el 31 de enero y 1 de febrero.

Objeto de la evaluación

La evaluación valora la medida en la que Francia progresa en cuanto a los compromisos adquiridos. Dicha evaluación busca explicar los resultados mediante el análisis de la voluntad

política demostrada, el grado en el que los recursos institucionales y humanos se han adaptado a la dirección deseada, y el sistema de incentivos que probablemente motiva a los participantes a identificarse con el enfoque.

Límites

La firma de la DP es muy reciente y se inscribe en un contexto de evolución de la ayuda pública al desarrollo que ya era muy dinámico. La evaluación de los efectos y el establecimiento de vínculos causales son, por tanto, dos retos de dimensiones considerables para los evaluadores. En el presente no podemos más que omitirlos, por un lado, mediante el análisis del proceso de cambio en lugar de sus efectos y, por otro lado, mediante la renuncia a establecer nexos de causalidad.

Evaluación general

Evolución desigual con respecto a los principios de la Declaración de París

Las encuestas base realizadas por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (DAC) sirvieron para establecer en qué posición se encontraba Francia en 2006 con respecto a los indicadores de la Declaración de París. Estas investigaciones se repetirán en 2008 y permitirán estimar los progresos realizados. La siguiente evaluación se refiere directamente a los cinco principios e identifica los cambios que pueden considerarse alineados con estos principios.

Apropiación

Francia ha adoptado enfoques implementados a nivel internacional y usa herramientas de la talla de los Documentos de estrategia para la reducción de la pobreza (DRSP) (como marco de referencia política) o la Responsabilidad financiera del gasto público (PEFA) (como instrumento de monitorización utilizado para la gestión de finanzas públicas). Francia asegura que una proporción creciente de su ayuda esté reservada en el presupuesto de los gobiernos socios y está desarrollando centros regionales de soporte estratégico. No obstante, la primera generación de documentos del marco de sociedades (DCP), (un instrumento de planificación de ayuda económica reciente) se diseñó de forma casi inconsulta.

Alineación

Francia lleva a cabo la ayuda presupuestaria en una proporción todavía limitada aunque creciente. La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) siempre ha recurrido a los procedimientos nacionales para la gestión de las intervenciones que financia. Por el contrario, el Fondo Prioritario de Solidaridad (FSP) sigue siendo gestionado en gran medida por procedimientos franceses. En términos de previsión, los resultados son limitados: el DCP publica los gastos previstos a 5 años, pero Francia no puede comprometerse con estas cifras, principalmente porque las decisiones fiscales las toma anualmente.

Armonización

Francia hace grandes contribuciones a fondos multilaterales y a fondos sectoriales comunes en algunos países. También co-

labora activamente en el Código Europeo de Conducta. El DCP impone un grado de concentración de los recursos, pero muchas intervenciones se lanzan aún sin consulta alguna. Francia participa de forma proactiva en iniciativas conjuntas promovidas por los donantes en países en los que se organizan.

Gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua

Son principios que apenas encuentran aplicación, excepto en algunos países en los que la presión de los pares ha permitido la realización de actividades interesantes. Los indicadores de supervisión que se utilizan todavía permanecen, sin embargo, más cercanos al concepto de rendimiento que al de resultados.

En otras palabras, ha habido algunos cambios en la dirección de los principios de la DP, aunque siguen siendo muy limitados. ¿En qué medida son estos cambios consecuencia de la implementación deliberada de los principios de la DP? La respuesta a esta pregunta puede encontrarse en el análisis de los factores que explican esta situación.

Elementos explicativos

La existencia de la DP es ampliamente conocida por el personal del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos y por la AFD, aunque las implicaciones concretas de miembros individuales son, a menudo, resultado de interpretaciones e iniciativas personales. Francia ha desempeñado un papel proactivo en el proceso que ha originado la redacción de la DP y ha aplicado rápidamente sus conceptos dentro de un plan de acción francés que está claramente acoplado a la DP, pero la implementación de dicho plan está visiblemente retrasada.

La evaluación descubre tres elementos explicativos principales que describen esta situación:

- I) Los fallos en el análisis del ámbito de aplicación de la DP, en otras palabras, las características de la PDA y de los países en los cuales opera.
 - II) La falta de voluntad política.
 - III) El marco institucional de la ayuda francesa.
- I) La DP se aplica a la ayuda pública al desarrollo, aunque la **noción de APD** es un concepto heterogéneo que incluye intervenciones que responden a distintos objetivos, puestos en marcha en países de características muy distintas:
- Las intervenciones pueden verse motivadas por distintos objetivos: el apoyo a la acción pública de un país socio, contribuciones a iniciativas enfocadas a cumplir retos públicos globales, promoción de los valores, intereses o prioridades del donante o a reacciones ante catástrofes humanitarias.
 - Las intervenciones motivadas por dichos objetivos se implementan en un amplio espectro de países que van desde las economías emergentes hasta estados profundamente desestructurados.
 - Francia opera en aquellos países en los que ostenta el status de donante principal y donde disfruta de un gran potencial en términos de influencia política. En otros casos juega un papel más marginal.

La cuestión de saber en qué medida y de qué manera poner en marcha los cinco principios de la DP en los distintos tipos de situaciones no ha sido objeto ni de análisis precisos ni de directivas operativas claras.

- II) Francia se ha comprometido en el proceso de implementación de la DP bajo la presión de **cinco tipos** de incentivos, clasificados a continuación en orden decreciente de importancia:
- Una dinámica propia, anterior a la DP, que constituye el motor más poderoso responsable de los resultados antes mencionados.
 - Un impulso horizontal entre donantes signatarios, que es muy fuerte en algunos países.
 - Un empuje vertical “administrativo”, que procede de los tres componentes del sistema francés de la APD.
 - Un impulso político débil en Francia, donde la DP es vista como una iniciativa de carácter administrativo cuya dimensión política no se ha percibido todavía.
 - Un compromiso político igualmente limitado por parte de los gobiernos aliados.

Por lo tanto, el enfoque de la Declaración de París no ha sido consensuado ni interiorizado políticamente en Francia ni en los otros países socios.

- III) Los tres actores a cargo de la APD francesa están implicados en una **serie de reformas que están aumentando la diferencia entre sus campos de actividad**, lo que les lleva a posicionarse de forma distinta en relación con la DP.

Estos tres factores explicativos no son independientes. El débil empuje para la implementación puede deberse a las dificultades conceptuales, aunque también políticas, que plantea la aplicación de la DP en un campo tan amplio y heterogéneo como el de la APD.

Recomendaciones

La propuesta principal de los evaluadores es aplicar una **estrategia de implementación operativa gradual** de la DP, en cinco fases:

- 1 Reconocer la heterogeneidad del campo de aplicación de la DP.
- 2 Identificar, con respecto a las diferentes dimensiones de este campo, las características de “casos ideales” con relación a los principios aplicables de la DP que sean más pertinentes y tengan menor dificultad.
- 3 Definir y aplicar una estrategia de implementación de la DP en estos casos.
- 4 Aprender las lecciones relevantes de esta aplicación inicial mediante el uso de un sistema de información adaptado, que es además necesario para cumplir con el cuarto y quinto principio de la DP.
- 5 Ampliar progresivamente el campo de aplicación adaptando las modalidades operativas, si es necesario, y eventualmente volviendo a tratar la pertinencia de la

aplicación de determinados principios de acuerdo con el contexto.

Un enfoque gradual basado en un análisis de las características del campo de aplicación de la DP permitiría a Francia:

- concebir la implementación operativa de la DP en las mejores condiciones,
- alcanzar más rápidamente los acuerdos políticos necesarios, ya que los campos de aplicación estarán limitados y claramente definidos,
- obtener más rápidamente resultados concretos y ser capaz de elaborar informes sobre ellos,
- poder mantener un discurso creíble para defender los ajustes necesarios de la DP a medida que se definen las condiciones ideales de aplicación.

La diversidad del ámbito de aplicación también implica que, hasta cierto punto, debe escucharse a los agentes sobre el terreno, e incluso, aprender de su experiencia.

Por último, el estudio resalta la importancia de los dos últimos principios de la DP (gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua): la aplicación de dichos fundamentos ofrecerá la información indispensable para un enfoque integral, y por tanto, su credibilidad a medio plazo. El estudio recomienda que Francia desempeñe un papel clave para asegurar que ambos principios, descartados hasta cierto punto, recuperen la importancia que merecen.