

Ministerio para la Cooperación Económica y
y el Desarrollo de Alemania (BMZ)

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

Resumen Ejecutivo

Guido Ashoff, Beate Barthel, Nathalie Bouchez,
Sven Grimm, Stefan Leiderer, Martina Vatterodt

El informe, resumido en el presente documento, ha sido encargado por la división de evaluación del Ministerio para la Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ, en sus siglas en alemán). Las opiniones expuestas en este estudio corresponden a las de expertos externos independientes y no reflejan necesariamente las posturas del BMZ.

Resumen Ejecutivo

La evaluación se basa en 54 entrevistas realizadas a 103 interlocutores pertenecientes a dos grupos de instituciones: primero, un grupo principal compuesto por el Ministerio para la Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), el Ministerio de Asuntos Exteriores y las principales agencias de implementación Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), KfW Entwicklungsbank, el servicio de Capacitación y Desarrollo Internacional (InWEnt) y, un segundo grupo adicional, formado por el Ministerio de Economía, el Comité Federal Parlamentario sobre Cooperación Económica y Desarrollo, así como varias organizaciones de desarrollo de la sociedad civil. Además, se enviaron 40 cuestionarios a las representaciones de las instituciones del grupo principal sitas en los diez países de la evaluación global, de los cuales fueron respondidos 34.

I Compromiso de Evaluación

Conocimiento General e Interpretación de la Declaración de París

El sistema de ayuda al desarrollo alemán goza de un elevado compromiso con la Declaración de París. La Declaración está ampliamente reconocida como marco vinculante político y existe un consenso generalizado entre prácticamente todos los actores del sistema de ayuda al desarrollo alemán sobre la idoneidad de los cinco principios contenidos en la Declara-

ción de París para fomentar la eficacia de la ayuda. Existe una preocupación general sobre la falta de claridad en algunas definiciones y la diferencia de interpretaciones de algunos de los principios y modalidades de la Declaración de París. En particular, en lo que afecta a la responsabilidad mutua y, en un menor grado, a la gestión orientada a los resultados, una serie de interlocutores expresaron sus preocupaciones sobre el hecho de que estos dos principios no están tan claramente definidos como el resto y destacaron que su relevancia dependerá de la definición que se adopte. Además, se resaltaron una serie de posibles conflictos conceptuales entre algunos de los principios, especialmente, entre la apropiación, por un lado, y la armonización, la gestión orientada a resultados y la responsabilidad mutua, por otro.

Otra preocupación expresada por varios interlocutores es que otros donantes tienden a interpretar los principios y las modalidades de la Declaración de París como una manera de favorecer la aportación al presupuesto como instrumento de ayuda elegido.

Además, varios actores critican la Declaración de París por estar demasiado enfocada hacia el gobierno central. A numerosos interlocutores les preocupa esta interpretación tan limitada, especialmente, en lo tocante al principio de apropia-

ción, al que suele concederse la máxima relevancia de entre los cinco principios de la Declaración de París. Esto dejaría fuera a otras partes interesadas importantes en los procesos de desarrollo, a saber, parlamentos, unidades del gobierno de carácter subnacional y la sociedad civil.

En lo que respecta a las modalidades y a los indicadores acordados en la Declaración de París, el sistema de ayuda al desarrollo alemán goza de un compromiso global elevado. No obstante, las formas de interpretar los indicadores individuales tienden a diferir entre las instituciones de ayuda al desarrollo alemanas.

- El debate se centra principalmente en la interpretación del indicador 4 (fortalecimiento de las capacidades a través de un apoyo coordinado), de los indicadores 5a y 5b (uso de los sistemas de adquisición y la gestión financiera pública del país) y, en particular, del indicador 9 (uso de los acuerdos y procedimientos comunes mediante enfoques basados en programas).
- Además, la controversia sobre la interpretación de enfoques basados en programas (PBA) también se ha hecho eco del debate internacional. En especial, ha surgido la pregunta de si el concepto PBA implica únicamente aportaciones económicas para apoyar los programas conjuntos o si contempla también la posibilidad de realizar aportaciones directas (en especie). Por ahora, se ha logrado un entendimiento común dentro del sistema de ayuda al desarrollo alemán sobre los enfoques basados en programas. Se ha acordado que los PBA representan un amplio concepto de apoyo a los programas de socios que incorporan varios instrumentos de ayuda diferentes, incluyendo las aportaciones directas mediante una cooperación técnica. Este consenso significa que los mecanismos de cofinanciación, como los acuerdos de financiación por bolsa común y, en especial, la aportación al presupuesto, pueden contribuir eficazmente a la implementación de los principios de la Declaración de París. Sin embargo, el Parlamento, especialmente en el Comité de Presupuestos, mantiene importantes reservas frente a estos instrumentos.
- Si bien es cierto que se reconoce la necesidad de reducir los costes de transacción mediante la realización conjunta de las misiones, monitorizaciones y evaluaciones junto a otros donantes y que las agencias de ayuda al desarrollo alemanas parecen estar comprometidas con la coordinación activa de los esfuerzos con otros donantes, el principal desafío generado por el principio de armonización es la mejora de la coordinación dentro del propio sistema de ayuda al desarrollo alemán.
- El BMZ reconoce que la cooperación delegada puede ser un método razonable para lograr una mejor división del trabajo. Dicha cooperación se considera, sin embargo, una herramienta transitoria y el BMZ no suele tener por objetivo una cooperación delegada a medio o largo plazo, sobre todo, en calidad de socio comanditario.

Existen numerosas pruebas anecdóticas que retratan los efectos positivos y negativos de la Declaración de París.

No obstante, los efectos negativos observados no parecen menoscabar gravemente el compromiso global con la Declaración de París.

En principio, se considera que la Declaración de París posee relevancia en todos los países que reciben la ayuda al desarrollo alemana. Con todo, es sabido que la Declaración de París es primordialmente relevante para los países menos desarrollados. Algunos principios y modalidades exigirían una interpretación y un sopesamiento específicos para cada país en el caso de estados frágiles o en estados de post-conflicto. Esto es aplicable también a los países de referencia, que, debido a su peso económico e influencia política, desempeñan un papel cada vez más importante en la definición de políticas regionales y globales y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Reflejo en las políticas

El elevado compromiso hacia la Declaración de París se refleja en varios documentos de políticas y procesos de planificación. En septiembre de 2005, el BMZ presentó un plan de implementación detallado, complementado en diciembre de 2006 mediante un manual concebido para el sistema de ayuda al desarrollo alemán (es decir, para el BMZ y las agencias de implementación). Las agencias de implementación han integrado los requisitos de la Declaración de París a su programación (mediante objetivos anuales corporativos) y están efectuando referencias explícitas a la Declaración de París.

La planificación y programación han evolucionado especialmente en el campo de los enfoques basados en programas. Se han adaptado hasta cierto punto los procedimientos de cooperación al desarrollo alemanes: en marzo de 2007 se actualizaron "Las Directrices para la Cooperación Financiera y Técnica Bilateral". Estas directrices permiten mejorar la flexibilidad en los mecanismos de cofinanciación, así como una cooperación delegada y asociación comanditarias. Durante la presidencia alemana de la UE de 2007, se realizó una importante contribución para establecer un "Código de Conducta sobre la Complementariedad y División del Trabajo en Políticas de Desarrollo". En lo que atañe a la gestión orientada a resultados, el BMZ ha establecido un sistema para mejorar la gestión de ayudas directas hacia objetivos. A este respecto, ha constituido un paso importante la introducción de propuestas de programas conjuntos elaboradas por las agencias de implementación, sobre la base de documentos de estrategia de las áreas prioritarias y fijando los resultados previstos. Las agencias de implementación tienen en marcha sistemas de monitorización y evaluación. Los cambios de procedimiento han precedido, en ocasiones, a la Declaración de París y han sido motivados por mejoras concebidas hacia una cooperación al desarrollo alemana unificada.

Difusión

La Declaración de París y los documentos relacionados han sido difundidos amplia e intensivamente en el sistema de ayuda al desarrollo alemán, debido, mayoritariamente, a la

participación de los principales actores del gobierno, parlamento y organizaciones civiles, y de manera intensiva, porque la difusión transcendía la mera provisión de información por medio de debates sobre temas específicos de la Declaración de París. La constante difusión y discusión han contribuido a incrementar el conocimiento y el entendimiento que se necesita para implementar la agenda de la Declaración de París.

II Capacidades de Evaluación

Capacidad institucional

La integración institucional de la Declaración de París en el sistema de ayuda al desarrollo alemán parece ser adecuada, ya que hay puntos y unidades centrales (excepto en un caso) de configuraciones diferentes (divisiones, grupos de trabajo, centros de competencia) que abordan asuntos relevantes relacionados con la Declaración de París. El conocimiento de la Declaración de París y el entendimiento de su importancia son elevados. Este hecho se debe a los siguientes factores: la difusión referida anteriormente, la formación intensiva en temas de la Declaración de París organizada por las principales instituciones de ayuda al desarrollo, especialmente en las áreas más complejas, la necesidad de participar en la Declaración de París, los esfuerzos inducidos de alineación y armonización y, por último, el continuo intercambio de información entre todos los actores involucrados.

La agenda de la Declaración de París, en lo que se refiere a los recursos humanos y a la capacidad de acción (especialmente a nivel nacional), representa un desafío para el sistema de ayuda al desarrollo alemán que ha estimulado una serie de respuestas positivas. Estos esfuerzos son útiles, pero todavía no son satisfactorios según las sedes centrales del BMZ y los servicios de desarrollo alemanes y, especialmente, según las embajadas alemanas. Estas últimas, a pesar del apoyo recibido por parte del personal nacional de las agencias de implementación, parecen no tener suficiente personal ni autoridad para entablar diálogos y negociaciones de forma eficaz con los socios y otros donantes. Debido a que la implementación de la Declaración de París es un asunto primordialmente nacional, la reducida capacidad de acción de los funcionarios de cooperación al desarrollo constituye un obstáculo que debe ser abordado.

Capacidad sistémica

Existen factores inherentes al sistema de ayuda al desarrollo alemán y más allá de la esfera de las organizaciones individuales que impulsan y frenan al mismo tiempo la implementación de la Declaración de París. La evaluación resaltó cuatro aspectos impulsores: (i) rango ministerial de la cooperación al desarrollo (que facilita la defensa de la agenda de la Declaración de París desde la perspectiva de la eficacia de la ayuda, si surgen conflictos de intereses con otros departamentos gubernamentales), (ii) capacidad de implementación considerable (siendo las organizaciones de ayuda al desarrollo alemanas sólidas proveedoras de desarrollo de capacitación, por ejemplo, socios atractivos para una cooperación delegada y asociaciones comanditarias), (iii) enfoque multilateral adop-

tado por las organizaciones de ayuda al desarrollo alemanas (que reclaman una buena integración en los países socios y participar en la política y diálogo social), (iv) una amplia representación nacional.

En cambio, las entrevistas y las respuestas de los cuestionarios apuntan a los siguientes factores problemáticos: (i) corresponsabilidad del BMZ y la Oficina de Asuntos Exteriores (especialmente a nivel nacional), (ii) sistema de ayuda organizado en diferentes niveles (afecta a la eficacia y a la efectividad de la ayuda al desarrollo alemana), (iii) la separación institucional de la cooperación financiera y técnica, (iv) modalidades específicas de entrega en el área de la cooperación técnica bilateral, (v) varios problemas de representación a nivel nacional. Estos problemas no son nuevos y han conllevado una serie de reformas durante la última década que han sido valoradas como útiles en la evaluación. Con todo, una serie de interlocutores (principalmente en el BMZ) afirmaron que estas reformas no bastan para que el sistema de ayuda alemán pueda cumplir plenamente con la agenda de la Declaración de París.

III Evaluación de incentivos/desincentivos

El estudio identificó seis incentivos: motivación intrínseca (parece ser el más sólido), compromiso del BMZ con la Declaración de París, acuerdos sobre los objetivos de la organización, metas de rendimiento individuales, confirmación del perfil institucional y sinergias/aprendizaje. Los acuerdos sobre los objetivos de la organización y las metas de rendimiento individuales hacen referencia a la Declaración de París en distinto grado. No obstante, en algunos casos deben operacionalizarse más claramente con respecto a los temas específicos de la Declaración de París para que ejerzan una función incentivadora.

Se observaron los siguientes desincentivos: falta de personal, agravado por una carga de trabajo adicional ocasionada por los crecientes gastos de transacción atribuibles a la Declaración de París, la rápida rotación del personal del BMZ, la complejidad del sistema de ayuda al desarrollo alemán (que requiere esfuerzos de coordinación considerables), interferencia de prioridades políticas, petición de la visibilidad de las aportaciones alemanas a la ayuda al desarrollo y los intereses propios institucionales. Es posible superar algunos de los desincentivos mediante la implementación continuada de la Declaración de París (p.ej., armonizando enfoques y modalidades, de manera que se reduzcan los costes de transacción, o demostrando que los esfuerzos conjuntos de los socios y los donantes pueden servir mucho más para incrementar la eficacia de la ayuda que la insistencia en la visibilidad y trazabilidad de las aportaciones de la ayuda al desarrollo individuales).

IV Conclusiones

Compromiso

A fin de mantener el elevado compromiso hacia la Declaración de París en el sistema de ayuda al desarrollo alemán, es importante lograr un mejor entendimiento de los principios, las modalidades y los indicadores de la Declaración de París. Es necesario abordar los conflictos conceptuales existentes

en algunos de los principios de la Declaración de París, así como los posibles conflictos entre la responsabilidad interna y la externa en los lados del receptor y del donante. El debate sobre un concepto más amplio de la apropiación en el sentido de “apropiación democrática” debe trasladarse a niveles nacionales e internacionales para establecer un entendimiento común del concepto y abordar el hecho de que los actores de los lados de donante y receptor tienen un conocimiento limitado de la apropiación y la ven sólo como apropiación desde el punto de vista gubernamental.

Para que el plan alemán de implementación de la Declaración de París mantenga su condición de documento crucial, debe ser actualizado y supervisado continuamente. Dada la urgencia por reducir los costes de transacciones de la cooperación al desarrollo, el BMZ debería considerar exigir a las agencias de implementación alemanas participar como socios comanditarios con mayor frecuencia. Deben establecerse criterios claros a nivel internacional sobre las circunstancias en las que se consideran apropiadas las aportaciones en especie a los enfoques basados en programas. Esta decisión debería tomarse únicamente con el objetivo de apoyar las estrategias de desarrollo de los países socios de una manera efectiva, adecuada y factible.

La difusión y la formación sobre temas relacionados con la Declaración de París deberían contemplarse como tareas permanentes por tres motivos: (i) dentro del “ tiempo de vida” de la implementación de la Declaración de París (2005-2010 y posiblemente más allá) se producen cambios considerables de personal en muchas organizaciones que deben adaptarse al ritmo de difusión y formación. (ii) Debido a que aún queda mucho camino por recorrer en la consecución de las metas de la Declaración de París, debe mantenerse el impulso de la implementación y, por ende, la difusión y formación (en particular, de cara a las áreas más problemáticas). (iii) La experiencia adquirida durante la implementación debería incorporarse a la difusión y formación con vistas a profundizar el proceso de aprendizaje común de todos los participantes.

Capacidad

En lo que respecta al problema de los recursos humanos y capacidad de acción de carácter nacional identificados como obstáculos de la capacidad institucional, cuatro aspectos merecen la atención: (i) el problema de la elevada carga de trabajo reflejada principalmente por el BMZ y por el Servicio al Desarrollo Alemán (ii) la necesidad de dotar mejor a las embajadas alemanas de personal, (iii) la delegación de mayor poder a los funcionarios de cooperación de desarrollo en las embajadas, (iv) el mantenimiento del impulso de la implementación de la Declaración de París, ya que es la única manera de reducir los costes de transacción.

Es necesario abordar los factores sistémicos que dificultan la implementación de la Declaración de París, ya que la agenda de la Declaración de París es ambiciosa per se y, como ha demostrado la Encuesta de los Fundamentos Básicos de 2006,

plantea un reto para Alemania. Indicar los modos precisos de abordar los problemas descritos trasciende el alcance de esta evaluación, ya que, en algunos casos, constituyen temas de gran complejidad. Si bien es cierto que sería pecar de optimista esperar que la solución a estos problemas llegue dentro del plazo de la implementación de la Declaración de París (es decir, hasta 2010), está claro el mensaje que se extrae de esta evaluación expresado por numerosos interlocutores: la puesta en práctica de la Declaración de París requiere la realización de nuevas reformas, cuya implementación permitirá al sistema de ayuda al desarrollo alemán no sólo incrementar su propia eficiencia y eficacia, sino contribuir también a una eficacia global de la ayuda.

Incentivos/Desincentivos

La motivación intrínseca se considera el mayor incentivo y, por tanto, constituye un activo que debe preservarse (mediante un compromiso con la Declaración de París y un apoyo al personal implicado en la implementación). Además, las metas de la Declaración de París deberían integrarse en los acuerdos de objetivos de la organización y, en la medida de lo posible, en las metas de rendimiento individuales (cuando esto no haya ocurrido aún). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la consecución de las metas de la Declaración de París depende también de las condiciones y conducta de los países socios. En lo que respecta a los desincentivos señalados, el BMZ debería seguir una planificación más estratégica del personal para garantizar la continuidad del mismo. La superación de varios de los desincentivos mencionados depende de una implementación firme de la Declaración de París (que reduciría, por ejemplo, los costes de transacción) y de la realización de reformas adicionales del sistema de ayuda al desarrollo alemán (que, entre otras cosas, facilitaría la coordinación).