

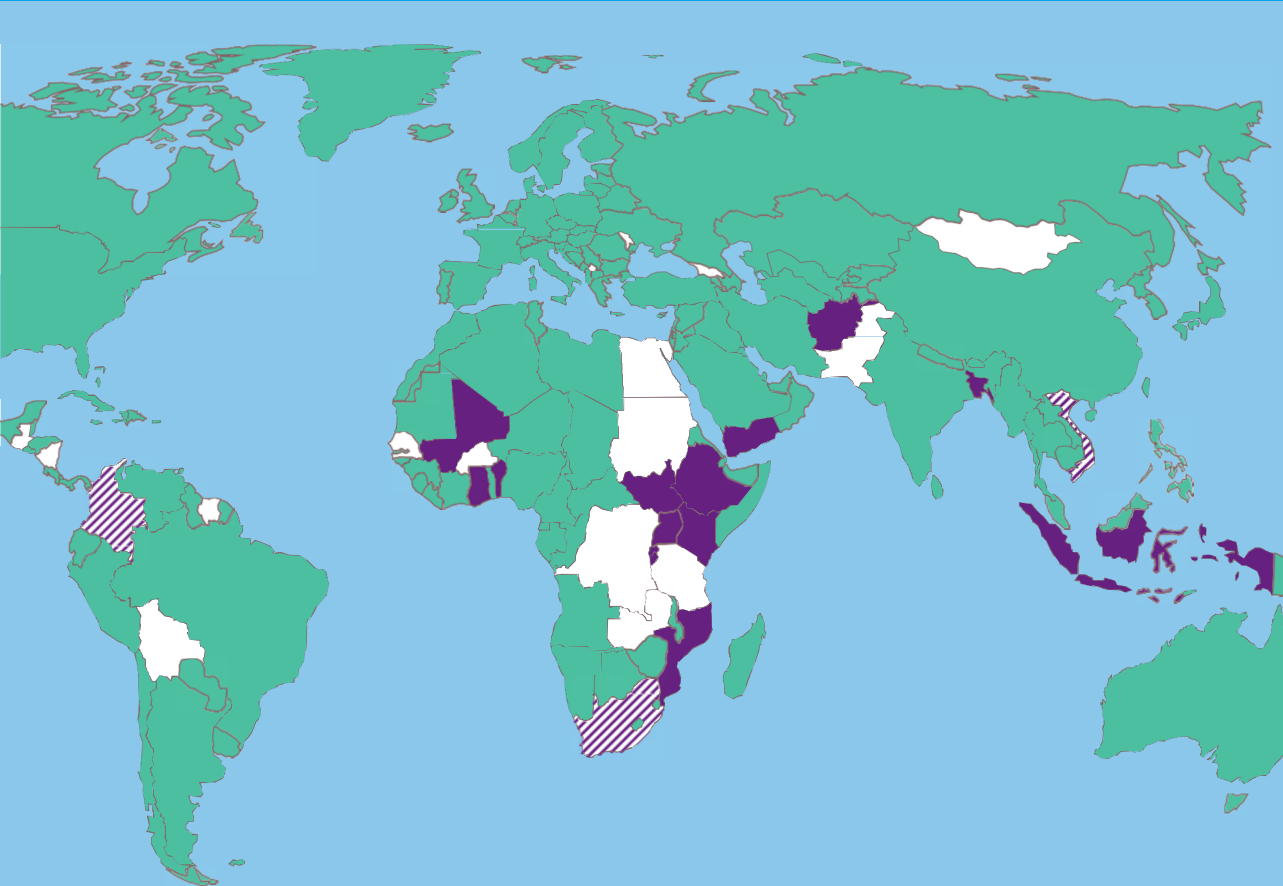


Ministry of Foreign Affairs

# Evaluación de la IOB

## Los vacíos dejados

Una evaluación del impacto de la terminación de la ayuda



# Evaluación de la IOB

## **Los vacíos dejados**

Una evaluación del impacto de la terminación de la ayuda

Julio de 2016

## Prólogo

La cooperación al desarrollo está cambiando muy rápidamente. Más de una década de un alto crecimiento económico en muchos países en desarrollo contribuyó a un ya menguante debate 'más allá de la ayuda'. En este contexto, distintos donantes bilaterales aspiran a transformar su relación de ayuda mantenida con países de ingresos medianos al retirar gradualmente su ayuda bilateral e intensificar sus relaciones comerciales. Asimismo, pueden tener otros argumentos para 'salir' de la ayuda. La fragmentación y proliferación han sido muy criticadas por socavar la eficiencia y eficacia de la ayuda. Los donantes de la Unión Europea han acordado mejorar la división del trabajo limitando sus números en los países receptores y reduciendo la presencia de cada uno de ellos a un máximo de tres sectores.

Estos cambios en la relación entre los países occidentales y las economías emergentes se ven reflejados también en las políticas referentes a la cooperación bilateral al desarrollo de los Países Bajos. En 2010, el recién instalado Gobierno neerlandés decidió revisar fundamentalmente sus políticas de ayuda al desarrollo. Anunció un cambio de una política de ayuda pura para el desarrollo a una agenda de ayuda, comercio e inversión, enfocándose en el crecimiento económico y la promoción del comercio y concentrando las actividades neerlandesas en un menor número de países y sectores. Si bien el principal objetivo era aumentar la eficiencia y eficacia de la ayuda, los recortes presupuestarios en materia de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), que ascendían a un total de 810 millones de euros, también constituyeron una consideración principal. El Secretario de Estado neerlandés de Asuntos Exteriores redujo el número de países socios de 33 a 15. Adicionalmente, decidió concentrar el apoyo en cuatro temas de los que se asumió que el valor añadido neerlandés sería el más alto: seguridad alimentaria, agua, salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR) y seguridad y estado de derechos. El apoyo destinado a los sectores sociales, especialmente a educación, se retiraría gradualmente.

Retirar gradualmente la ayuda no es nuevo. En 2008, Suecia, los Países Bajos, Dinamarca y Noruega publicaron los resultados de una evaluación conjunta. El informe, titulado *'Managing Aid Exit and Transformation'* (Gestión de la salida y la transformación de la ayuda), incluyó varias recomendaciones para la gestión del proceso de salida. El Ministerio neerlandés tuvo la intención de adherirse a estas recomendaciones. Las Embajadas neerlandesas elaborarían sus estrategias de salida para asegurar que el cierre se hiciera responsablemente.

En 2014, a petición del Parlamento, el Ministro de Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo solicitó al Departamento de Inspección de Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB) del Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores que evaluara el impacto de los recortes presupuestarios en los receptores. El presente informe presenta los resultados de esta evaluación. Se concentra en la aplicación de los criterios para la selección de los países, las estrategias de salida, y el impacto de los recortes presupuestarios en los países y organizaciones receptoras. La evaluación incluye seis estudios de caso a nivel de país: Bolivia, Burkina Faso, Guatemala, Nicaragua, Tanzania y Zambia.

Una primera conclusión es que la selección de los países en gran medida era consistente con los criterios de selección estipulados por el Ministerio neerlandés. No obstante, el proceso no incluyó un análisis exhaustivo del

impacto de la terminación de programas neerlandesas en ejecución. Si bien el proceso de salida fue bien gestionado a nivel de las embajadas neerlandesas, la decisión de dónde terminar gradualmente la relación existente de cooperación bilateral al desarrollo no estaba basada en una valoración de sus consecuencias.

El deseo de una salida rápida y una flexibilidad presupuestaria limitada dejaron poco espacio para involucrar a las partes interesadas en el proceso y tomar en cuenta sus intereses. Una conclusión principal y obvia es que en la mayoría de los casos no fue posible terminar programas y proyectos sin causar impactos negativos. Si bien la mayor parte de los países muestra tasas favorables de crecimiento, sigue habiendo grandes discrepancias entre los presupuestos requeridos y los disponibles, especialmente en los sectores sociales. Los servicios públicos aún no reciben suficiente financiamiento, lo que tiene un impacto negativo en su calidad. En general, las embajadas neerlandesas no fueron capaces de traspasar sus programas a otros donantes. Ello indica el fracaso de los intentos de mejorar la división de trabajo entre los donantes bilaterales dentro de la UE. También significó que la salida neerlandesa fue menos suave que podría haber sido.

Los evaluadores de la IOB Antonie de Kemp y Caspar Lobbrecht han escrito este informe de síntesis y han conducido los estudios de caso a nivel de país, en estrecha colaboración con Prof. Geske Dijkstra (Nicaragua; IOB/Universidad Erasmus), y Willem Cornelissen (Bolivia), Niek de Jong (Guatemala) y Martin van der Linde (Burkina Faso y Tanzania) de la universidad Erasmus y Ecorys Rotterdam. Asimismo, varios consultores locales han contribuido a los informes por país: Rafael Rojas (Bolivia), Prof. Idrissa M. Ouedraogo (Burkina Faso), Dr. Fredy R. Ochaeta (Guatemala), Alejandro Uriza (Nicaragua), Dr. Donald Mmari (Tanzania) y Saul Banda (Zambia). Geert Geut, director adjunto de la IOB, supervisó el proceso de evaluación. Los evaluadores de la IOB Dr. Nico van Niekerk y Paul de Nooijer ofrecieron valiosos comentarios sobre los informes preliminares.

Unas palabras especiales de agradecimiento van dirigidas al grupo de expertos de homólogos compuesto por Geert Geut (presidente), expertos externos Prof. Annelies Zoomers (Universidad de Utrecht), Jean Bossuyt y Dr. Henri Jorritsma, y del Ministerio de Asuntos Exteriores Ruud van der Helm, Jan Remijn, Ronald Siebes y Matthijs Wolters. Unas palabras de gratitud van también dirigidas a Paul Gosselink (antiguo BIS), Bastiaan Engelhard (anteriormente Embajada neerlandesa en San José), e Hinke Nauta (Embajada en Tanzania), quienes apoyaron la IOB en la recolección de material para esta evaluación así como también a Anna van Duijn (Embajada en Dar es Salaam) y Marie Zoundi (Burkina Faso), quienes organizaron muchos encuentros del equipo en Tanzania y Burkina Faso respectivamente. Este informe fue traducido integralmente por la traductora Monic Schaapveld

La responsabilidad final para este informe recae en la IOB.

Dr. Wendy Asbeek Brusse  
Directora de Inspección de Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas  
(IOB)  
Ministerio de Asuntos Exteriores, Países Bajos

# Índice

PRÓLOGO .....	3
ÍNDICE .....	5
LISTA DE ABREVIATURAS .....	7
<b>RESUMEN Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>10</b>
ANTECEDENTES .....	11
EVALUACIÓN .....	12
CONCLUSIONES .....	13
RECOMENDACIONES.....	21
<b>1. ANTECEDENTES .....</b>	<b>22</b>
1.1 INTRODUCCIÓN .....	23
1.2 CAMBIANTES POLÍTICAS DE AYUDA EXTERNA .....	23
1.3 GUÍA PARA EL LECTOR .....	27
<b>2. METODOLOGÍA.....</b>	<b>28</b>
2.2 DELINEACIÓN .....	29
2.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN .....	30
2.4 ENFOQUE.....	31
2.5 ESTUDIO DE CASO Y SELECCIÓN DE SECTORES .....	39
2.6 DATOS .....	41
2.7 LIMITACIONES DE LA EVALUACIÓN.....	42
<b>3. TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA SELECCIÓN DE PAÍSES SOCIOS Y SECTORES .....</b>	<b>43</b>
3.1 INTRODUCCIÓN .....	44
3.2 PRINCIPIOS DE LA COOPERACIÓN NEERLANDESA AL DESARROLLO .....	44
3.3 CRITERIOS DE SELECCIÓN .....	50
3.4 LA RELACIÓN ENTRE LOS CRITERIOS Y LA EFICACIA DE LA AYUDA .....	55
3.5 EL IMPACTO EN LA FRAGMENTACIÓN .....	56
3.6 CONCLUSIONES .....	58
<b>4. EL PROCESO DE SALIDA.....</b>	<b>60</b>
4.1 INTRODUCCIÓN.....	60
4.2 COMUNICACIÓN EN TIEMPO OPORTUNO.....	61
4.3 INVOLUCRAR A PARTES INTERESADAS EN EL PROCESO .....	62
4.4 PLANIFICACIÓN REALISTA .....	64
4.5 FLEXIBILIDAD .....	65
4.6 RESPETAR OBLIGACIONES EXISTENTES .....	66
4.7 CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....	66
4.8 LA SEÑAL POLÍTICA .....	67
4.9 CONCLUSIONES .....	68

<b>A5. APOYO PRESUPUESTARIO Y EL IMPACTO MACROECONÓMICO .....</b>	<b>70</b>
5.1 INTRODUCCIÓN .....	71
5.2 IMPACTO DE LA SALIDA EN LA AOD TOTAL .....	71
5.3 IMPACTO EN LOS PAÍSES EXAMINADOS EN LOS ESTUDIOS DE CASO .....	73
5.4 EL IMPACTO DE LA TERMINACIÓN DEL APOYO PRESUPUESTARIO .....	79
5.5 CONCLUSIONES .....	81
<b>6. GOBERNANZA .....</b>	<b>82</b>
6.1 INTRODUCCIÓN .....	83
6.2 GUATEMALA .....	84
6.4 BURKINA FASO .....	91
6.5 TANZANIA .....	92
6.6 ZAMBIA .....	94
6.7 CONCLUSIONES .....	94
<b>7. SALUD.....</b>	<b>96</b>
7.1 INTRODUCCIÓN .....	96
7.2 EL PAPEL DE LOS PAÍSES BAJOS EN EL SECTOR .....	97
7.3 EFECTOS DE INVERSIONES EN SALUD .....	99
7.4 EL IMPACTO DEL RETIRO NEERLANDÉS .....	102
7.5 CONCLUSIONES .....	107
<b>8. EDUCACIÓN .....</b>	<b>108</b>
8.1 INTRODUCCIÓN .....	109
8.2 EL PAPEL DE LOS PAÍSES BAJOS EN EL SECTOR .....	109
8.3 EFECTOS DE LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN .....	110
8.4 EL IMPACTO DEL RETIRO NEERLANDÉS .....	112
8.5 CONCLUSIONES .....	118
<b>9. VALORACIÓN GENERAL .....</b>	<b>120</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>126</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>135</b>
ANEXO I COBERTURA DE LOS PAÍSES AFECTADOS POR LA SALIDA .....	136
ANEXO II ANÁLISIS DEL PROCESO DE SELECCIÓN .....	137
ANEXO III INVESTIGACIÓN SOBRE SALUD .....	153
ANEXO IV LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS .....	157

## Lista de abreviaturas

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
ACP	Análisis de Componentes Principales
AFG	Fundación de Antropología Forense de Guatemala
AHPN	Archivo Histórico de la Policía Nacional
AME	Alianza Mundial para la Educación
AMREF	African Medial and Research Foundation
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
APG	Apoyo Presupuestario General
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEDLA	Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos
CGD	Pour la Gouvernance Démocratique (Para una gobernanza democrática)
CHAZ	Churches Health Association Zambia (Asociación de iglesias de Zambia para la salud)
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CNP-NZ	Centre National de Presse Norbert Zongo (Centro nacional de prensa Norbert Zongo)
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment (Evaluación institucional y de políticas por país)
CRS	Creditor reporting system (Sistema de notificación de los países acreedores (OCDE))
DAH	Development Assistance for Health (Ayuda de desarrollo asignada a salud)
DFID	Department for International Development (Departamento de desarrollo internacional)
DSO	Department of Social Development (Departamento de desarrollo social)
EKN	Embassy of the Kingdom of the Netherlands (Embajada del Reino de los Países Bajos)
EPDC	Education Policy and Data Centre (Centro de políticas y datos de educación)
EPT	Educación para Todos
FAM	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FAO	Organización para de Alimentación y la Agricultura
FAUTAPO	Foundation AUTAPO – Educación para el Desarrollo
FAWEZA	Forum for African Women Educationalists of Zambia (Foro para mujeres educadoras africanas de Zambia)
FCS	Foundation for Civil Society (Fundación para la sociedad civil)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAENF	Fonds National pour L'Alphabétisation et L'Education Non Formelle (Fondo para la alfabetización y educación no formal)
FONSALUD	Fondo Común del Sector Salud
FPNU	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FTI	Fast Track Initiative (Iniciativa de trayecto acelerado)
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization (Alianza global para las vacunas e inmunización)
GFATM	The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (Fondo global para la lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria)
HBF	Health basket funds (Fondos canasta para la salud)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa

IEG	Independent Evaluation Group (Grupo independiente de evaluación)
IGD	Indicadores Globales del Desarrollo
IGG	Indicadores Globales de Gobernanza
INB	Ingreso Nacional Bruto
INN	Ingreso Nacional Neto
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de la Política)
JICA	Japan International Cooperation Agency (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional)
LC	Laboratoire Citoyennetés (Laboratorio ciudadano)
LGA	Local Government Authority (Autoridad de gobiernos locales)
LGDG	Local Government Development Grants (Subvenciones para el desarrollo de gobiernos locales)
LGRP	Local Government Reform Programme (Programa de reformas de los gobiernos locales)
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MAP	Midden-Amerika Programma (Programa para América Central)
MASP	Multi Annual Strategic Plans (Planes estratégicos multianuales)
MdeE	Memorándum de Entendimiento
MdE	Ministerio de Educación
MdS	Ministerio de Salud
MFSII	Dutch Cofinancing System II for 2011-2015 (II Sistema neerlandés de cofinanciamiento para 2011-2015)
MOHSW	Ministry of Health and Social Welfare (Ministerio de Salud y Bienestar Social)
MTEF	Medium-Term Expenditure framework (Marco de gastos a medio plazo)
NFP	Netherlands Fellowship Programme (Programa neerlandés de becas)
NICHE	Netherlands Initiative for Capacity development in Higher Education (Iniciativa neerlandesa para el desarrollo de capacidades en la educación superior)
OCS	Organización de la Sociedad Civil
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	País Menos Adelantado
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation (Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo)
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de Salud
ONUSIDA	Programa conjunto de la Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
PADS	Programme d'Appui au Développement Sanitaire (Programa para el apoyo al desarrollo de la salud)
PAJUST	Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN (Programa para el análisis de sistemas de educación)



PATA	Public Accountability in Tanzania (Rendición pública de cuentas en Tanzania)
PE	Personal emoluments (emolumentos para el personal)
PEI	Plan Estratégico Institucional
PFM	Public financial management (Gestión financiera pública)
PISA	Programme for International Student Assessment (Programa internacional de evaluación de los estudiantes)
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PSD	Private sector development (Desarrollo del sector privado)
RDC	República Democrática del Congo
REPOA	Research on Poverty Alleviation (Investigación sobre aliviación de la pobreza)
REN-LAC	Réseau National de Lutte Anti-Corruption (Red nacional de lucha contra la corrupción)
RU	Reino Unido
SACMEQ	Southern and Eastern African Consortium for Monitoring Educational Quality (Consortio de África del Sur y Oriental para el monitoreo de la calidad educativa)
SBS	Sector budget support (Apoyo presupuestario sectorial)
SDSR	Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SWAp	Sector-wide approach (Enfoque sectorial)
TB	Tuberculosis
TIZ	Transparency International Zambia
ToC	Theory of Change (Teoría del cambio)
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional)
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana
WASH	Water, Sanitation and Hygiene (Agua, saneamiento e higiene)
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Consejo Científico neerlandés para la Política Gubernamental)

# Resumen y Conclusiones

## Antecedentes

El año 2010 marcó un cambio importante en la cooperación neerlandesa al desarrollo. En ese año, el recién instalado Gobierno neerlandés decidió revisar fundamentalmente las políticas neerlandesas y modernizarlas, con el objetivo de aumentar su eficiencia y eficacia. El Acuerdo de Coalición del Gobierno anunció un cambio de ayuda a inversiones, enfocándose en el crecimiento económico y la promoción del comercio y concentrando las actividades neerlandesas en un número menor de países y sectores. Existían también otros argumentos en favor de estos cambios en las políticas. Debido a la crisis financiera mundial y la crisis de las deudas europeas, el déficit presupuestario de los Países Bajos había incrementado a casi el 4 por ciento del PIB, muy por encima del límite de la Unión Europea para los déficit públicos del 3 por ciento del PIB. Grandes recortes en los gastos gubernamentales eran inevitables. El Gobierno neerlandés redujo el presupuesto para la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) en 750 millones de euros por año. Adicionalmente, el Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores tuvo que reducir la presencia neerlandesa en el extranjero y cerró diez embajadas.

Como parte de su nueva agenda de ayuda, la coalición del Gobierno redujo el número de países con los que los Países Bajos habían mantenido relaciones estructurales bilaterales de desarrollo de 33 a 15.<sup>1</sup> La nueva política asimismo incluía una concentración en cuatro temas (seguridad y estado de derechos, seguridad alimentaria, agua, y salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR), de los que se asumió que el valor añadido neerlandés sería el más alto.

Los sectores de educación y salud se convirtieron en posterioridades. Además, la coalición intentó 'recortar drásticamente' la provisión de apoyo presupuestario (general).

El propósito del Ministerio neerlandés era realizar la selección de los 15 países de tal manera que el valor añadido de la ayuda neerlandesa fuera lo más alto. Se suponía que (a) ello sería el caso en países con ingresos bajos y niveles de pobreza altos y donde (b) los Países Bajos eran un donante relativamente grande; (c) la calidad de gobernanza había contribuido a la eficacia de la ayuda; y (d) los Países Bajos estarían capaces de centrarse en los nuevos temas. Además, los criterios de selección tuvieron en cuenta (e) las oportunidades e intereses neerlandesas; (f) el tamaño financiero de los programas en ejecución y las posibilidades de reducirlos; y (g) el potencial de reducir el número de misiones diplomáticas en el exterior.

El Ministerio buscó contrarrestar las consecuencias negativas de la salida neerlandesa al coordinar las decisiones con respeto a los países socios con los demás países donantes y con la UE. Ello debería haber garantizado una división más eficaz del trabajo dentro del grupo de donantes de la UE. Asimismo, las embajadas concernidas desarrollarían una estrategia de salida, de conformidad con las recomendaciones formuladas en la evaluación conjunta *Managing Aid Exit and Transformation* de 2008. Dichas recomendaciones incluían la comunicación en tiempo oportuno, el involucramiento de las partes interesadas en el proceso y tomar en cuenta su capacidad institucional. Además, las Embajadas neerlandesas se comprometieron a buscar donantes alternativos.

---

<sup>1</sup> Con el propósito de seguir reduciendo este número hasta un máximo de 10 en el futuro.

## Evaluación

En 2012, mientras las Embajadas neerlandesas estaban implementando el proceso de salida, un nuevo Gobierno decidió seguir reduciendo el presupuesto para la cooperación al desarrollo con 1 mil millones de euros, bajando la AOD neerlandesa del 0.7 al 0.55 por ciento de INB. En respuesta a las propuestas del Gobierno, la Cámara neerlandesa de Representantes pidió que se hiciera una evaluación del impacto de los recortes presupuestarios realizados por el Gobierno anterior (2010-2012) en los países y programas. El presente informe describe los resultados de la evaluación solicitada. La evaluación incluye una valoración del impacto de:

- la salida en los países receptores y en las ONGs/OCSs activas en estos países (incluyendo una valoración de los criterios de selección y el proceso del retiro gradual);
- los ahorros logrados en salud y educación; y
- la terminación de la provisión del apoyo presupuestario general.

La evaluación cubre las reducciones presupuestarias implementadas entre 2010 y 2012 y cubre los años comprendidos entre 2008 y 2015 para una valoración de sus impactos.

La evaluación hace una valoración del impacto de los recortes presupuestarios neerlandeses al a) valorar la eficacia de los proyectos y programas discontinuados y b) comparar la salida con la situación contrafactual de un apoyo continuado. La evaluación parte del supuesto de que los retornos marginales del apoyo externo no decrecen, a pesar del crecimiento económico. El argumento central para este supuesto es el suministro deficiente (cuantitativo y cualitativo) de bienes públicos en países de ingresos bajos, debido a escasez de financiamiento.<sup>2</sup> Los efectos estimados son efectos netos de los recortes presupuestarios. Los ahorros no han sido compensados por gastos adicionales asignados a otros sectores y/o países.

Las conclusiones de la evaluación se basan están sobre todo en un análisis del impacto producido en seis países: Bolivia, Burkina Faso, Guatemala, Nicaragua, Tanzania y Zambia. Estos países representan el 47 por ciento de los presupuestos destinados a los 18 países de salida en vísperas de la decisión de salida. La valoración general del impacto de la terminación del apoyo bilateral se basa en cálculos para los que se usaron indicadores especificados por país.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> El gasto público per cápita en educación y salud en países de ingresos bajos e ingresos medianos bajos es en promedio del 1% al 2% de los gastos promedios en salud en países de ingresos altos.

<sup>3</sup> Indicadores macroeconómicos e indicadores para salud y educación.

## Conclusiones

*1. La reducción del número de países socios ha sido sobre todo motivado por consideraciones presupuestarias. En la práctica, los argumentos de eficiencia y eficacia de la ayuda fueron menos decisivos.*

En general, los gastos netos de AOD realizados por los Países Bajos incrementaron de 4.8 mil millones de euros en 2010 a 5.2 mil millones de euros en 2015.<sup>4</sup> El crecimiento es atribuible a los crecientes gastos destinados a la recepción de solicitantes de asilo (1.2 mil millones de euros en 2015). Entre 2010 y 2015, los gastos en AOD aportados por el Ministerio de Asuntos Exteriores decrecieron en 547 millones de euros.<sup>5</sup> Es una reducción neta.

El Ministerio logró estos ahorros de la siguiente manera:<sup>6</sup>

Países afectados por la salida	378 millones de euros
Educación	293 millones de euros
Apoyo presupuestario general	70 millones de euros
Buena gobernanza	63 millones de euros
<b>Total</b>	<b>804 millones de euros</b>

La diferencia entre los ahorros de 804 millones de euros y la reducción de 547 millones de euros se explica por gastos más altos destinados a otros temas, especialmente a ayuda de emergencia (en total 321 millones de euros más).

En el proceso de selección de los países, el máximo asignado de 15 países socios y el objetivo de economizar se volvieron más importantes que las consideraciones sobre la eficiencia y eficacia de la ayuda. El ejercicio se enfocó exclusivamente en los 33 países socios y no en el apoyo bilateral proporcionado a 70 otros países (que incluyen países de ingresos medianos altos) a los que los Países Bajos estaban aportando ayuda. El Ministerio neerlandés terminó gradualmente las relaciones bilaterales con países en que los Países Bajos habían sido un donante durante muchos años y donde la Embajada muchas veces era un donante líder (o coordinador). Ejemplos de ello son Burkina Faso y Tanzania. Al mismo tiempo, el Ministerio continuó proporcionando apoyo a otros países donde el papel neerlandés era mucho más reducido. Además, la decisión de reducir el presupuesto bilateral no estaba basada en una valoración de la eficiencia o la eficacia del canal elegido.

El Secretario de Estado no se alejó del máximo de 15 países, asumiendo que el valor añadido de la cooperación bilateral al desarrollo en los países de salida era relativamente bajo, en lugar de valorar -la situación inversa- la eficiencia y eficacia de la AOD bilateral neerlandesa en estos países y basando la decisión de salida en los resultados de dicha valoración. Si lo hubiera hecho

---

<sup>4</sup> El total de 5.2 mil millones de euros incluye los gastos (en AOD) de todos los ministerios así como también los gastos referentes a solicitantes de asilo, contribuciones al Banco Mundial y otros bancos de desarrollo y la cuota de AOD en la contribución a la UE. Los gastos totales en AOD del Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores ascendió a 3.3 mil millones de euros.

<sup>5</sup> Gastos destinados a programas; no incluyen gastos operativos del Ministerio.

<sup>6</sup> Educación: sin incluir los países afectados por la salida; Apoyo presupuestario general: excepto los países de la salida; Buena gobernanza: sin incluir los países afectados por la salida.

sin especificar el número preciso, podría haberse evitado la 'difícil decisión' de terminar el apoyo brindado a Burkina Faso. No existe evidencia de que una mayor selectividad haya contribuido a una ayuda más eficaz.

*2. La selección de los países en gran medida era consistente y en concordancia con los criterios de selección estipulados por el Ministerio neerlandés, aunque con algunas excepciones. No obstante, no estaba basada en un análisis profundo del impacto de la terminación de programas neerlandeses en ejecución. Lo que no era compatible con el argumento de aumentar la eficacia de la ayuda.*

El objetivo de aumentar la eficiencia y eficacia de la ayuda neerlandesa presuponía una selección cuidadosa de países y sectores. Los 15 países fueron seleccionados de tal manera que el valor añadido del apoyo neerlandés, así como la contribución a los intereses neerlandeses, estaría lo más alto. Los criterios incluyeron:

- los niveles de ingresos y de pobreza;
- la relativa importancia de los Países Bajos como donante;
- el potencial para los nuevos temas;
- oportunidades e intereses de otros ministerios en los Países Bajos;
- el tamaño financiero y las posibilidades de reducir programas en ejecución;
- la calidad de la gobernanza;
- el potencial de reducir el número de misiones diplomáticas en el exterior.

En general, el proceso de selección no era un proceso técnico o mecánico basado en criterios cuantitativos, sino que trató de una valoración más cualitativa y política. Sin embargo, la aplicación de los criterios, sin proveer información sobre su peso (qué era más importante, y qué menos), hizo que el proceso se volviera opaco y propenso a ser selectivo. Además, el Ministerio usó selectivamente los argumentos para continuar o retirar gradualmente el apoyo. El retiro gradual de la cooperación bilateral con Tanzania y Burkina Faso no puede explicarse solamente por la aplicación de los propios criterios del Ministerio. Después de todo, si ello fuera el caso, Burkina Faso en particular estaría entre los primeros diez países (y para la mayoría de los criterios entre los primeros cinco). Más importante, la selección se basó más bien en un número reducido de criterios macro en vez de en una valoración más profunda, basada en experiencias obtenidas en y evaluaciones realizados de sectores y países específicos. Esta evaluación presenta ejemplos de programas específicos ejecutados en Tanzania (salud), Burkina Faso (educación y salud), Nicaragua (SDSR) y en Guatemala (derechos humanos). En 2015, el Ministerio neerlandés inició revisiones de carteras, valoración de la pertenencia de temas específicas y de programas por países y regiones. Estas revisiones pueden ayudar en mejorar la toma de decisiones en la selección de países y temas.

*3. Desarrollos ocurridos en los países de salida durante los años de implementación de los recortes presupuestarios neerlandeses muestran que hubo poca coordinación entre los donantes (europeos) a fin de mejorar la eficiencia y eficacia mediante una mejor división del trabajo.*

El principal argumento en favor de un mayor enfoque en la selectividad es una división mejorada del trabajo mediante una mejor coordinación entre los donantes de la UE. No obstante, la selección de los países no era el resultado de consultas mantenidas con otros países europeos. En general, los demás donantes no estaban dispuestos a asumir los programas neerlandeses. No era

inesperado. Cada donante tenía su propio programa multianual, prioridades y obligaciones presupuestarias, y su flexibilidad era limitada. Y además, los Países Bajos solo en unos cuantos casos estaban dispuestos a asumir programas de otros donantes.

En Bolivia, Nicaragua y Guatemala, varios donantes terminaron o restringieron su apoyo casi simultáneamente. Mientras que en estos casos los desarrollos políticos y/o económicos en los países receptores jugaban un papel importante, el impacto acumulativo de decisiones de donantes en el volumen total de la AOD fue sustancial. En 2014, la AOD total de donantes bilaterales destinada a Bolivia fue un 45 por ciento más bajo que en 2010. En Nicaragua, la AOD total bajó de 550 millones de euros en 2009 a 345 millones en 2014, sobre todo debido a la salida de donantes bilaterales.<sup>7</sup> En Burkina Faso, la salida neerlandesa coincidió con el retiro gradual sueca del grupo de apoyo presupuestario y de los sectores de educación y salud. En Tanzania, los Países Bajos, Alemania y Noruega terminaron su apoyo aportado a la canasta de salud, mientras Dinamarca y Canadá disminuyeron sus contribuciones, lo que resultó en que los recursos disponibles en el fondo canasta se redujeran a la mitad.<sup>8</sup> Para los países y sectores donde la división del trabajo era más eficaz - como en Zambia - la salida neerlandesa tuvo un impacto importante en la presencia de donantes en el sector. Dos de los tres donantes que contribuyeron a la canasta de educación, los Países Bajos y Dinamarca, se retiraron casi simultáneamente.

*4. Si bien las Embajadas neerlandesas intentaron adherirse a las recomendaciones de la evaluación conjunta de salida, la ausencia de un análisis en profundidad de las posibles consecuencias, el deseo de retirarse rápidamente y la falta de flexibilidad socavó la posibilidad de cumplir con dichas recomendaciones.*

El proceso de salida fue bien gestionado a nivel de las embajadas neerlandesas. Las embajadas directamente informaron a las autoridades y otras partes interesadas. Sin embargo, el hecho de que se tomó la decisión de salida antes de discutir sus consecuencias, el deseo de una salida rápida -en lugar de una gradual y/o hecha a la medida- y una flexibilidad presupuestaria limitada tuvieron una influencia negativa en el éxito de las estrategias de salida. Se respetaron las obligaciones legales existentes, pero el proceso no tomó en cuenta el papel neerlandés en el sector, ni el presupuesto ni los intereses y la capacidad institucional de los receptores (gobierno y ONGs).

Se decidió, por ejemplo, cerrar la Embajada radicada en Guatemala, en lugar de permitir que se finalizaran proyectos en ejecución. En el caso de Tanzania, donde los Países Bajos continuaron su presencia, el Ministerio optó por no permanecer activo en el sector de salud, donde el apoyo neerlandés era altamente eficaz, especialmente con respecto al nuevo tema de SDSR.

La idea de que sería posible traspasar los programas neerlandesas a otros donantes resultó ser irrealista. Solo estuvieron dispuestos a asumir el papel neerlandés en unos muy pocos casos, y de una muy pequeña parte de los

---

<sup>7</sup> En el caso de Bolivia, la importancia del apoyo externo se redujo debido al superávit de la cuenta corriente, ingresos domésticos aumentados y el superávit presupuestario del Gobierno. En Nicaragua, la reducida contribución de los donantes tradicionales fue compensada por el apoyo recibido de Venezuela.

<sup>8</sup> Un arreglo común para financiar gastos asignados a sectores o subsectores específicos.

gastos neerlandeses. Tenían sus propios programas y prioridades y no mostraban mucho interés en resolver los problemas de otros donantes. Además, en general siguieron las mismas tendencias, priorizando los mismos sectores y apoyando a los mismos países. Había más coordinación a nivel local (en los países receptores), pero las manos de las embajadas estaban atadas por sus respectivas sedes.

Por consiguiente, fue imposible prevenir la pérdida de capital. El tiempo para encontrar financiamiento alternativo fue demasiado corto, especialmente para ONGs y organizaciones de la sociedad civil (OSCs). Mientras que el financiamiento básico aportado a ONGs y OSCs mejoró la fortaleza y las capacidades institucionales de las organizaciones, los resultados obtenidos no fueron sostenibles porque los demás donantes generalmente no estaban dispuestos a proporcionar este tipo de apoyo.

Además, la dimensión política de la salida neerlandesa no había recibido suficiente atención. Ello era especialmente el caso en los países donde los Países Bajos cerraron sus embajadas, pero también en Tanzania. La señal política que emitiría una salida rápida, especialmente porque se trató de un donante bilateral grande que había estado activo en el país desde hace décadas, a menudo como donante líder, fue subestimada. Para los países receptores, así como también para otros donantes, resultó difícil entender que la decisión de salida era el resultado de un cambio en las políticas ocurrido en los Países Bajos y no de un desarrollo negativo ocurrido en los países socios en cuestión.

*5. Con excepción de Tanzania y especialmente Burkina Faso, el impacto macroeconómico de la salida neerlandesa fue limitado. Sin embargo, el impacto fue mayor en caso de una salida conjunta (Nicaragua). Asimismo, la terminación del apoyo presupuestario tuvo un impacto negativo en los presupuestos dirigidos a los sectores sociales.*

Gracias al crecimiento económico y reformas aplicadas en los países receptores, la ayuda para el desarrollo se convirtió en un factor menos determinante para la estabilidad macroeconómica en los antiguos países socios. La Inversión Extranjera Directa (IED), las remesas (en América Latina) y el comercio están desempeñando un papel cada vez más importante al nivel macroeconómico en los antiguos países socios. En Burkina Faso, la AOD total disminuyó de casi el 16 por ciento del INB en 2006 al 9 por ciento en 2014. En Tanzania, esta cifra decreció del 10 por ciento a menos del 6 por ciento y en Zambia de más del 12 por ciento al 4 por ciento. Como resultado de estos desarrollos, la terminación del apoyo presupuestario, o incluso el retiro gradual de todo el apoyo bilateral, no tuvieron un mayor impacto en la estabilidad macroeconómica de los países concernidos. El apoyo presupuestario general y el apoyo bilateral ofrecidos por los Países Bajos fueron demasiados pequeños como para tener tal impacto. Burkina Faso es la excepción más importante.<sup>9</sup> En 2010, el apoyo neerlandés equivalió al 0.6 por ciento del PIB del país, mientras el apoyo presupuestario general (APG) equivalió al 2.1 por ciento de los gastos totales del Gobierno (de los que 1.2 puntos porcentuales eran APG). En 2014, el Gobierno tuvo que reducir los gastos debido a ingresos y donaciones decrecientes. Esto tuvo un impacto considerable en los presupuestos destinados a los sectores sociales. En el sector de salud, los gastos decrecieron en un 10 por ciento entre 2013 y

---

<sup>9</sup> Surinam es otra excepción, pero es un país de ingresos medianos altos con niveles promedios de ingresos mucho más altos que los otros países. Surinam no está incluido en los estudios de caso.



2014. Para Tanzania, una continuación del apoyo bilateral neerlandés mantenido al nivel de 2008 habría sido igual al 0.24 por ciento de su PIB en 2014.

El apoyo presupuestario general era una modalidad importante para mantener la estabilidad macroeconómica y al mismo tiempo expandir los servicios públicos. En 2010, los Países Bajos proporcionaron 106 millones de euros en forma de APG, de los que 35 millones de euros se destinaron a antiguos países socios (Burkina Faso, Georgia, Moldavia, Senegal y Zambia) y 69 millones de euros a países socios actuales (Benín, Burundi, Ghana, Malí y Mozambique).<sup>10</sup> En Burkina Faso, el APG financió casi el 40 por ciento del déficit del Gobierno (antes de las donaciones) en 2010. Si los Países Bajos hubieran continuado la provisión de APG, esto habría financiado entre el 3 y 4 por ciento del déficit (antes de las donaciones).

Existen numerosas evidencias de que los países receptores han usado el APG mayoritariamente (por lo menos el 80 por ciento) para incrementar sus gastos destinados a los sectores sociales. Si los Países Bajos hubieran continuado la provisión del apoyo presupuestario general (y si hubiera renovado su APG brindado a Tanzania), los gastos públicos destinados a salud y educación probablemente habrían sido casi 100 millones de euros más.<sup>11</sup> Basándonos en cálculos referentes a los seis países socios, así como en evidencia bibliográfica más amplia, estimamos que en promedio una tercera parte (33 millones de euros) habría sido gastada en el sector de salud y dos terceras partes (66 millones de euros) en el sector de educación. Las conclusiones 6 y 7 presentan el impacto en salud y educación respectivamente.

El impacto de la salida neerlandesa del grupo de donantes que aportaron APG en el diálogo sobre políticas es limitado. El APG es más eficaz para mantener la estabilidad económica y extender la prestación de servicios públicos que para hacer cumplir la aplicación de reformas. Además, la decreciente participación del APG en el presupuesto general de los gobiernos reduce su efecto palanca. Para los países receptores, el diálogo se volvió demasiado laborioso e intensivo en tiempo invertido, y al mismo tiempo se habían puesto a la disposición fuentes alternativas de financiamiento (es decir donantes nuevos y acceso a préstamos comerciales). La atractividad de la modalidad para los donantes decrece a medida que su influencia mediante el diálogo político y su papel en mantener la estabilidad macroeconómica disminuye. No obstante, los Países Bajos han tenido un impacto significativo en sectores específicos a los que proporcionaban fondos canasta, tales como el sector de salud en Tanzania, Burkina Faso y Nicaragua, y de educación en Zambia y Burkina Faso. Asimismo, la salida neerlandesa ha dejado un vacío en el ámbito de buena gobernanza y derechos humanos en Guatemala, donde los Países Bajos apoyaban financiera y políticamente a OSCs.

*6. Si los Países Bajos hubieran continuado su apoyo, los presupuestos para el sector de salud habrían sido más altos y la brecha de financiamiento habría sido más pequeña. Habría mejorado la disponibilidad de medicamentos*

---

<sup>10</sup> Adicionalmente, Bután recibió en 2010 2 millones de euros en apoyo presupuestario.

<sup>11</sup> En 2010, Tanzania no recibió APG de los Países Bajos, sin embargo el Ministerio neerlandés tenía previsto renovar la provisión del APG en 2011 (dedicándolo un monto de 17.8 millones de euros). Por tanto, el total alcanzaría 123.8 millones de euros y el 80 por ciento de este monto equivale a 99 millones de euros. Los datos son presentados sobre una base anual.

## *esenciales, el funcionamiento de los establecimientos de salud y la salud en general.*

Mientras que el apoyo neerlandés pasó de la atención básica de salud y VIH/SIDA a SDRS, los gastos generales han bajado (aproximadamente 43 millones de euros entre 2010 y 2015). Esta reducción se logró terminando el apoyo brindado al sector de salud en países de salida tales como Tanzania, Burkina Faso, Nicaragua y Zambia. Sin embargo, con el cambio hacia los nuevos temas, el Ministerio neerlandés creó una distinción entre la atención básica de salud y la SDRS. Existe abundante evidencia de que sistemas de salud que funcionan bien son un prerrequisito para la salud perinatal y maternal y que invertir en la atención básica de salud es una forma eficaz de promover la SDRS. Con la decisión de terminar la ayuda destinada a los sistemas la atención básica de salud y de incrementar el apoyo a proyectos de SDRS, argumentos basados en la oferta llegaron a ser más importantes que las necesidades sentidas en los países en cuestión.

Los Países Bajos terminaron programas que contribuían eficazmente a los objetivos de los nuevos temas de SDRS. Los gobiernos y donantes estaban bajando exitosamente las tasas de morbilidad y mortalidad. Pero a pesar de todos los progresos, los grupos más pobres aún no tienen un acceso equitativo a los establecimientos de salud, y los obstáculos financieros que estos grupos enfrentan son prohibitivos. Las tasas de morbilidad y mortalidad, especialmente la materna y la infantil, siguen siendo altas, pese a las mejoras logradas en los últimos 15 años.

La reducción del apoyo ha tenido un impacto en los servicios de atención básica de salud. La disminución del apoyo mediante los fondos canasta ha tenido un impacto negativo en las operaciones, inversiones en reemplazos y actividades innovadoras, las cuales no han sido cubiertas por fondos atados destinados a proyectos específicos o por el presupuesto gubernamental.

La reducción total de los gastos en salud (incluyendo SDRS y VIH/SIDA) ascendió a 56 millones de euros.<sup>12</sup> Asimismo, basándonos en evidencia empírica, asumimos que alrededor del 27 por ciento del APG (33 millones de euros) se habría destinado al sector de salud. Por tanto, la salida neerlandesa implica una pérdida de aproximadamente 89 millones de euros para los sectores de salud en los países receptores. Es una reducción neta y no ha sido compensado por incrementos en el presupuesto destinado a otros sectores y/o países. Es difícil estimar con precisión el impacto de la salida neerlandesa. Los resultados son heterogéneos y no pueden ser atribuidos solamente al apoyo neerlandés. Hay muchos efectos positivos de inversiones en salud, tales como una mejor disponibilidad de medicamentos esenciales y un mejor funcionamiento de los establecimientos de salud. Ello tiene un impacto en las tasas de morbilidad y mortalidad. En investigaciones médicas y de salud no es inusual medir los beneficios de inversiones en el sector de salud en términos de muertes evitadas (véase el Capítulo 7). Investigadores usaron este enfoque para estimar el impacto de inversiones más altas en muchos países en desarrollo. En la cooperación al desarrollo, este método tampoco es inhabitual para estimar los impactos de un programa. El DFID, por ejemplo, usa la Lives Saved Tool para estimar el número de vidas maternas y neonatales salvadas por programas de DFID (Friberg et al., 2016).

---

<sup>12</sup> 59 Millones de euros en los países de salida, pero un aumento neto de 16 millones de euros en otros países. Adicionalmente hemos incluido 13 millones de euros en los cálculos referentes al sector de salud en Zambia. Se suspendió este apoyo en 2009.

Usando los resultados de investigaciones académicas, hemos estimado los efectos del apoyo prolongado neerlandés. Usando los datos referentes a los países concernidos, una inversión de 89 millones de euros es comparable al costo de salvar alrededor de 12,000 vidas por año en estos países.

*7. Si bien, en general, la salida neerlandesa del sector de educación no llevó a una disminución en los gastos públicos, se requieren mayores inversiones para reducir la brecha de financiamiento y mejorar la calidad de la educación en los países en desarrollo y los países emergentes.*

Entre 2010 y 2015, el Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores recortó los gastos destinados a la educación con 358 millones de euros, de los que 260 millones de euros eran para la educación básica. Asimismo, estimaciones muestran que alrededor del 53 por ciento (66 millones de euros) del APG aportado en 2010 se destinó a la educación (básica). Con excepción de Burkina Faso, las Embajadas neerlandesas no lograron encontrar donantes alternativos en el sector de educación para un período de dos años, al menos no para los países analizados.<sup>13</sup>

Ingresos domésticos más altos compensaron la reducción del apoyo externo. No obstante, las brechas financieras siguen siendo una gran restricción en conseguir la Educación para Todos (EPT) en los países en desarrollo y son un obstáculo para una educación de calidad. Evidencia muestra que la relación entre los gastos educativos por alumno y los logros de aprendizaje tiene la forma de una curva S: en los niveles inferiores de gastos públicos, se necesitan inversiones altas para mejorar la calidad de la educación.<sup>14</sup> A los niveles actuales de financiamiento, la infraestructura escolar sigue siendo inadecuada, en las escuelas faltan materiales educativos esenciales, los profesores no tienen las cualificaciones requeridas y las aulas están saturadas. Apoyo adicional habría tenido un impacto tanto en el acceso como en los logros de aprendizaje. Se necesitan enormes inversiones para reducir las altas proporciones alumnos-profesor y alumnos-aula. La brecha total de financiamiento para los países de ingresos bajos se estimó en 30 mil millones de euros.

Para dar una impresión del impacto de un apoyo continuado (328 millones de euros, de los cuales 262 millones para la educación básica y 66 millones de euros a APG) puede compararse con el costo de los gastos del gobierno para 2.5 millones de alumnos, los salarios de 90,000 profesores o la construcción de 30,000 aulas de clase (incluyendo oficinas, bodegas, muebles, y agua potable y saneamiento). Un aumento de la inversión habría contribuido a reducir las (demasiadas) altas proporciones de alumnos-profesor y alumnos-aula.<sup>15</sup> Nuevamente, estos son efectos netos.

---

<sup>13</sup> Burkina Faso también recibió fondos de la Alianza Mundial para la Educación, pero estos recursos son una continuación del apoyo aportado por el EFA/FTI Catalytic Fund y no están relacionados con la salida neerlandesa. Al contrario, la AME tuvo que reducir su apoyo a los países en desarrollo debido al decreciente apoyo de donantes (incluyendo los Países Bajos). En Zambia, el Reino Unido pasó de APG a apoyo sectorial para el sector de educación.

<sup>14</sup> Si la calidad de la educación ha de incrementar hasta el nivel de los países de Europa Oriental, seguir incrementando las inversiones en educación tendría retornos decrecientes.

<sup>15</sup> Igual que en el caso del sector de educación, las estimaciones están basadas en datos referentes a los países individuales y una valoración de la eficacia del apoyo brindado a los países de estudio de caso.

8. *Los recortes presupuestarios han tenido un impacto grande en las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) locales. Estas no tuvieron suficiente tiempo para encontrar donantes alternativos, mientras que el apoyo recibido de las embajadas neerlandesas a menudo era limitado. Las OSCs tenían que recortar gastos, despedir personal y reducir actividades.*

En los seis países de estudio de caso, los Países Bajos apoyaron a varias ONGs y OSCs locales, no solamente en salud y educación, sino también en el terreno de buena gobernanza, con el propósito de aumentar la democratización y los derechos humanos y combatir la corrupción. Una característica específica del apoyo ofrecido a estas organizaciones era la provisión de financiamiento básico, lo que otros donantes muchas veces no estaban dispuestos a ofrecer. La contribución neerlandesa a veces cuantiosa y de larga duración también ha tenido efectos secundarios negativos, ya que hizo que estas organizaciones dependieran del apoyo neerlandés. En estas circunstancias, la rápida salida tuvo un gran impacto en su funcionamiento. Ejemplos son instituciones tales como la *Research on Poverty Alleviation* (REPOA) y la *Foundation for Civil Society* (FCS) en Tanzania, el capítulo local de Transparencia Internacional en Zambia y el Ombudsman y UNIR, una OSC cuyo objetivo es mejorar el diálogo político en Bolivia. En Burkina Faso, el impacto de la salida neerlandesa en las OSCs apoyadas activas en el ámbito de la promoción de buena gobernanza era mixto. Varias organizaciones lograron adquirir otras fuentes de financiamiento para otros programas y actividades, aunque otras organizaciones tenían que cancelar sus actividades. Ello ha tenido un impacto en el diálogo político en estos países.

No es fácil valorar el impacto de las OSCs en la calidad de la gobernanza: hay una brecha considerable entre las actividades de las OSCs y las políticas del gobierno; la influencia puede ser indirecta; muchos otros factores pueden tener un impacto más grande; y puede tomar largo tiempo para hacerse visibles los resultados. Una excepción puede ser (la terminación de) el apoyo destinado a procesos tangibles de justicia en transición llevados a cabo en Guatemala. Los Países Bajos proporcionaron apoyo político, técnico y financiero a una variedad de ONGs y OSCs que promueven la justicia de transición en beneficio de las víctimas del genocidio perpetrado durante el conflicto armado interno. La salida neerlandesa dejó un vacío grave. Las organizaciones involucradas fueron negativamente afectadas en términos de capacidad, recursos financieros y respaldo político. Como consecuencia, por ejemplo, se descubren y digitalizan menos archivos policiales que contienen información sobre violaciones de derechos humanos, por lo que la identificación de las víctimas y de los perpetradores de las violaciones de derechos humanos se vuelve más difícil. En el caso de Guatemala, el apoyo neerlandés consistía de programas temporales y habría sido posible terminar el apoyo una vez que las actividades habían finalizado.

## Recomendaciones

1. Al considerar terminar gradualmente el apoyo bilateral ofrecido a un país, hacer un análisis profundo del papel de los Países Bajos en diferentes sectores, las consecuencias de la salida así como también una valoración del tiempo requerido para una salida responsable. Proveer más información cualitativa y cuantitativa, basada en evaluaciones de la eficacia de los programas, sobre el impacto potencial de la discontinuación del apoyo ofrecido a países, sectores o programas. En 2010, el Consejo Científico neerlandés para la Política Gubernamental (WRR, por sus siglas en neerlandés) aconsejó el Ministerio neerlandés que mostrara 'menos pretensiones y más ambiciones'. Podría añadirse 'menos supuestos y más evidencia'.
2. Hacer un análisis de la cartera en su totalidad cuando el objetivo es especializarse y reducir la fragmentación. En la práctica, la ayuda bilateral no se limita a apoyar a los países socios y la AOD total neerlandesa no a los sectores prioritarios. En la práctica, el Ministerio opera en mucho más países y sectores. El cambio de apoyo basado en programa a ayuda a proyectos aumentó también la fragmentación y los costos de transacción. Por tanto, si el objetivo del Ministerio es aumentar la eficiencia y eficacia de la ayuda, podrá ser aconsejable reconsiderar el cambio de ayuda basada en programas a ayuda a proyectos.
3. Coordinar la programación, incluidas la reducción del número de países socios y la salida gradual de sectores específicos, con otros países europeos, como se había acordado en el Código de Conducta de la Unión Europea sobre Complementariedad y División del Trabajo en la Política de Desarrollo. Hay buenos argumentos para especializarse y reducir la fragmentación, pero solamente si está basado en un acuerdo entre donantes y países receptores dirigido a mejorar la división del trabajo. Sin esta coordinación, se presenta el riesgo de que una salida lleve a una asignación menos eficiente y una menor eficacia.
4. Mostrar más flexibilidad al considerar la discontinuación del apoyo bilateral. Especialmente cuando los Países Bajos no van a cerrar una embajada (como era el caso en Tanzania y Senegal), una salida no necesariamente es un asunto de todo o nada, en que se tiene que terminar todas las actividades simultáneamente. Podrá iniciarse con un retiro de uno o dos sectores. En general, sería mejor conceder más tiempo al proceso de retiro gradual para minimizar posibles impactos financieros y no financieros negativos de la decisión de salida.
5. Desarrollar una estrategia de salida en estrecha colaboración con las partes interesadas en cuestión, teniendo en cuenta los ciclos de planificación y presupuestario de los países y socios. Por regla general, podría pensarse en la duración del período anterior de compromisos (muchas veces alrededor de cuatro años). No se debe confiar en la posibilidad de que los programas serán asumidos por otros donantes, al menos que así se haya acordado explícitamente con anticipación.
6. Dedicar más atención al financiamiento de OSCs y ONGs. Propuestas de financiamiento no solamente deberían incluir una apreciación de los objetivos y resultados, sino también aportar una valoración de la dependencia financiera más allá del período acordado para la provisión del apoyo. Una opción podría ser reducir gradualmente el apoyo proporcionado.





1

## Antecedentes

## 1.1 Introducción

Durante muchos años, los Países Bajos han estado a la vanguardia en la cooperación al desarrollo, promoviendo activamente el enfoque sectorial, el apoyo presupuestario, la armonización y alineación, la Agenda de París y una mejor coordinación entre donantes. A partir de 2010, los Países Bajos cambiaron rigurosamente sus políticas. El gobierno redujo la ayuda externa destinada a los sectores sociales y pasó a una agenda de ayuda, comercio e inversión. Como parte de estas nuevas políticas, los Países Bajos terminó su cooperación bilateral al desarrollo con 18 de sus 33 países socios.

Esta decisión se basó en el argumento de que la especialización y una fragmentación reducida aumentarían la eficiencia y la eficacia de la ayuda bilateral neerlandesa. Daría a los Países Bajos una mejor posición al ganar más conocimiento profundo de las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales en los países socios (restantes) y ayudaría en reducir los costos de la gestión operacional. Además, la 'modernización' fue también considerada como instrumental para realizar los muy necesarios recortes presupuestarios, resultantes de la decisión del Gobierno de reducir la AOD del 0.8% al 0.7% del INB. El Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores asimismo tenía que cortar su presupuesto operativo, obligándole a reducir la presencia neerlandesa en el exterior. Los Países Bajos cerraron diez embajadas, cinco de estas ubicadas en países donde los Países Bajos habían decidido terminar gradualmente la cooperación bilateral al desarrollo.

La presente evaluación analiza el impacto directo de los recortes presupuestarios efectuados por el Ministerio de Asuntos Exteriores en los países receptores y ONGs.

## 1.2 Cambiantes políticas de ayuda externa

En general, las políticas neerlandesas relativas a la cooperación al desarrollo vinculan estrechamente con cambios en el pensamiento internacional sobre eficacia de la ayuda. A finales de los años 1990, estas políticas se vieron influidas por investigaciones realizadas en el Banco Mundial, que mostraron que la ayuda solamente podía ser eficaz cuando se la presta en países con buenas políticas. Ello resultó en un enfoque sectorial y una atención centrada en ayuda basada en programas destinada a países con políticas macroeconómicas sanas y niveles relativamente satisfactorios de 'buena gobernanza'. Adhiriéndose a los ODMs de 2000, los Países Bajos también incrementaron la ayuda destinada a sectores sociales. Además fueron un firme partidario de la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra sobre la Eficacia de la Ayuda (2008). Embajadas neerlandesas trataron de mejorar la coordinación entre donantes, de alinear la cooperación al desarrollo con metas formuladas por los países socios y de proveer ayuda basada en programas donde fuera posible.

En 2010, el Consejo Científico neerlandés para la Política Gubernamental (WRR, por sus siglas en neerlandés) publicó un informe sobre la cooperación neerlandesa al desarrollo. Los autores percibieron un cambio en el pensamiento sobre la ayuda externa y recomendaron al Gobierno que se centrara más en aquellas áreas de que se suponían que los Países Bajos

\*

tenían 'una ventaja comparativa'. Criticaron la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda existentes, a pesar de lo acordado en la Declaración de París (2005) y luego en el marco de la UE. En aquel entonces, los Países Bajos concedían ayuda a 105 países, de los que 33 eran países socios. El informe aconsejó al Gobierno que redujera el número de países socios receptores de ayuda al número pequeño de diez. La selección de países y sectores debería basarse en el valor añadido que los Países Bajos podrían proporcionar.

El informe del WRR fue recibido positivamente por el nuevo Gobierno que asumió en octubre de 2010. Los partidos de la coalición gobernante sintieron que las crisis económica y financiera, así como también el déficit presupuestario, requerían recortes considerables. La cooperación al desarrollo no se iba a salvar. El Gobierno redujo el presupuesto con 750 millones de euros por año. Como parte de la 'agenda de modernización', el Gobierno tuvo por objeto involucrar en mayor medida al sector empresarial neerlandés en la provisión de ayuda:<sup>16</sup>

*'Dentro del presupuesto para la cooperación al desarrollo, se crearán considerablemente más oportunidades para el sector privado. El desarrollo del sector privado será uno de los puntos prioritarios de nuestra política de desarrollo, como lo será también la contribución a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se buscará mayor coherencia entre la cooperación al desarrollo y la política exterior más amplia. Y nos enfocaremos en temas en los que tenemos experiencia y conocimientos especializados, incluido la gestión del agua, agricultura y la sociedad civil... Al hacer esto, usaremos los conocimientos especializados ya disponibles en los Países Bajos.'* (Acuerdo de Coalición, pág. 10).

Asimismo, la coalición intentó reducir el uso del instrumento de apoyo presupuestario general (APG) y condicionar su provisión en mayor medida a criterios de buena gobernanza y derechos humanos. Los recortes presupuestarios totales aplicados a la cooperación al desarrollo ascendieron a 810 millones de euros por año a partir de 2015 (véase la tabla 1.1).

Tabla 1.1 Recortes presupuestarios (en millones de euros)*					
	2011	2012	2013	2014	2015
Reducción ODA budget (from 0.8% to 0.7%)	290	640	660	690	750
Reducción del presupuesto para programas relativos al clima (superior al 0.8%)	50	200			
Inclusión de otros gastos en el presupuesto de AOD**	60	60	60	60	60
<b>Total</b>	<b>400</b>	<b>900</b>	<b>720</b>	<b>750</b>	<b>810</b>

\* Acuerdo de la Coalición 2010.

\*\* Cuota más alta en contribuciones de la UE y la acogida de solicitantes de asilo.

En una carta dirigida a la Cámara Baja en que se esboza la política de cooperación al desarrollo, el Ministro de Asuntos Exteriores y el Secretario

<sup>16</sup> Libertad y Responsabilidad, Acuerdo entre los partidos de coalición VVD (partido liberal) y CDA (partido democatacristiana), 30 de septiembre de 2010.



del Estado de Asuntos Exteriores revelaron las primeras líneas generales de los recortes presupuestarios (*Basisbrief*, Cámara Baja 2010–2011, 32 500 V, n° 15). La nueva política sería selectiva (enfocándose en los cuatro puntos prioritarios temáticos) y reduciría el número de países socios a un máximo de quince. De acuerdo con la carta, la cooperación neerlandesa al desarrollo se habría vuelto fragmentada, con demasiadas prioridades y actividades y demasiados socios en demasiados países. En línea con el informe del WRR, se llegó a la conclusión que ello resultó en altos costos de transacción, absorbiendo los escasos recursos y obstaculizando la especialización. Al reducir el número de países socios, los Países Bajos estarían en mejores condiciones de familiarizarse más profundamente con las estructuras sociales, culturales, políticas y económicas de cada país.

El Ministerio empezaría la finalización de la relaciones con sus socios en el desarrollo con países en los que el valor añadido neerlandés estaría bajo. En línea con el acuerdo de la coalición, la carta asimismo anunció que el Gobierno iniciaría la suspensión gradual de la ayuda en los sectores sociales (educación y salud) y se enfocaría más en los sectores económicos, ya que se consideraba que el valor añadido de los Países Bajos en los sectores sociales no era particularmente alto.

Una carta del Secretario del Estado de Asuntos Exteriores, enviada al parlamento en marzo de 2011 (Cámara Baja 2010–2011, 32 605, n° 2, *Carta de Enfoque*), elaboró los principios esbozados en la *Basisbrief*. Incluyó una selección de 15 países socios con los que los Países Bajos continuarían su cooperación bilateral al desarrollo y 18 países de los que los Países Bajos se retirarían gradualmente (véase la Tabla 1.2). Para los países restantes la ayuda se concentraría en cuatro sectores específicos de conocimientos especializados: seguridad y estado de derecho, agua, seguridad alimentaria, y salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR).

Una gran parte del recorte previsto en los gastos se lograría terminando gradualmente la cooperación bilateral al desarrollo en los 18 (antiguos) países socios.<sup>17</sup> Una carta dirigida al parlamento mencionó una reducción de los gastos bilaterales destinados a la cooperación al desarrollo en países afectados por la salida y países de transición de 342 millones de euros en 2011 a 27 millones de euros en 2014 y 3 millones de euros en 2015 (Cámara Baja 2012-2013, 32 605, n° 115).<sup>18</sup> El Ministerio además recortaría gastos en varios sectores, especialmente en educación, salud (sin incluir SDSR) y el apoyo presupuestario, tanto en los países socios restantes como en los antiguos países socios.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Tras la división de Sudán, los Países Bajos siguieron activos en la cooperación al desarrollo en Sudán del Sur, no obstante discontinuó la ayuda a Sudán del Norte. Por lo tanto, los Países Bajos realmente se retiraron gradualmente de 19 países.

<sup>18</sup> Los países de transición son países emergentes con un clima político estable, un clima de inversión relativamente bueno y políticas económicas sanas. El objetivo de los Países Bajos es reforzar las relaciones comerciales con estos países.

<sup>19</sup> En la práctica es difícil hacer una distinción entre gastos en salud y en SDSR. La decisión de retirar la ayuda destinada al sector de salud puede haber resultado en un re-etiquetado de los gastos. Otros temas que experimentaron recortes presupuestarios incluyen el medio ambiente, buena gobernanza, justicia y seguridad, y el apoyo a ONGs neerlandesas.

\*

En noviembre de 2012, una nueva coalición de gobierno combinó el comercio exterior y la cooperación al desarrollo en el nuevo puesto de Ministro de Comercio Exterior y de Cooperación al Desarrollo, confirmando así la importancia de cohesión entre estos dos ámbitos de políticas. La coalición también introdujo nuevos recortes presupuestarios en la cooperación al desarrollo, aumentándolos de 520 millones de euros en 2014 a 1.04 mil millones de euros en 2017. Por primera vez, los Países Bajos dejarían de adherirse a la meta de la OCDE/CAD de asignar como mínimo el 0.7% del PIB a la AOD, al reducir los gastos al 0.55% en 2017. En el documento de políticas *A World to Gain: A New Agenda for Aid, Trade and Investment* (Cámara Baja 2012-2013, 33 625, n° 1), el ministro esbozó las líneas generales de la agenda de ayuda, comercio e inversión, poniendo mayor énfasis en el desarrollo del sector privado y los intereses mutuos.

**Tabla 1.2 Países socios seleccionados y países afectados por la salida (gastos 2010 en millones de euros)**

Perfil 1 Ingresos bajos, altamente dependiente de ayuda externa		Perfil 2 Estados frágiles		Perfil 3 Estados frágiles	
<b>Países socios restantes</b>					
Mozambique*, PMA	62	Afganistán*, PMA	87	Indonesia**	62
Etiopía*, PMA	47	Sudán (del Sur)**, PMA	64	Bangladés*, PMA	61
Malí*, PMA	43	Territorios Palestinos **	42	Ghana*	55
Ruanda*, PMA	30	Yemen**, PMA	20	Kenia*	16
Uganda*, PMA	29	Burundi*, PMA	1		
Benín*, PMA	24				
<b>Países afectados por la salida:</b>					
Tanzania*, PMA	45	Paquistán**	41	Surinam***	58
Burkina Faso*, PMA	41	Colombia***	20	Sudáfrica***	27
Bolivia**	36	Congo, RDC*, PMA	16	Vietnam**	16
Zambia*, PMA	28	Guatemala**	16	Egipto**	8
Senegal**, PMA	23	Kosovo**	3	Georgia**	4
Nicaragua**	20				
Mongolia**	7				
Moldavia**	5				

*Perfil 1: países de ingresos bajos, altamente dependiente de ayuda externa, en los que la AOD es importante para alcanzar los ODMs;*

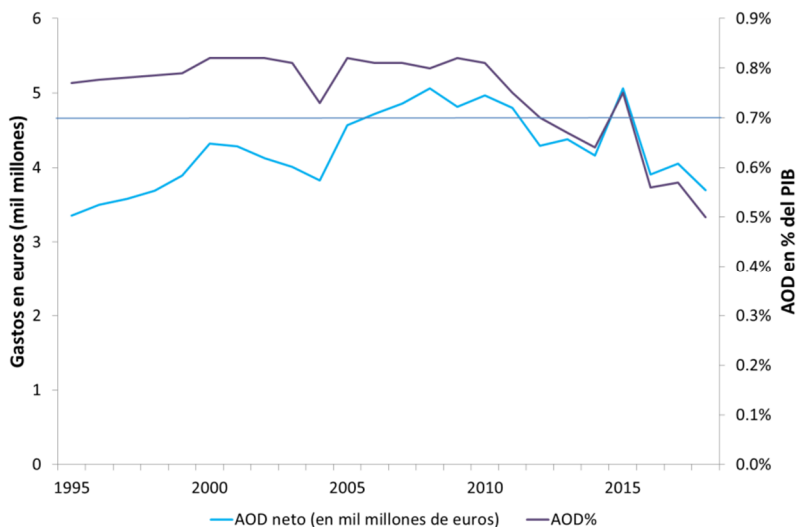
*Perfil 2: estados frágiles, en los que se requiere de un esfuerzo simultáneo en materia de seguridad, gobernanza legítima y desarrollo socioeconómico para alcanzar paz, seguridad y desarrollo;*

*Perfil 3: países de ingresos medianos con altos índices de crecimiento, donde los intereses neerlandeses y europeos están creciendo.*

\* Países de ingresos bajos; \*\* países de ingresos medianos bajos; \*\*\* países de ingresos medianos altos.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> A finales de 2010, tanto Ghana como Zambia aún pertenecieron a los países de ingresos bajos, no obstante ambos países obtendrían el estatus de país de ingresos

**Figura 1.1** Desarrollo de la ayuda oficial al desarrollo de los Países Bajos (en mil millones de euros; precios constantes 2013)



*Nota: la cifra neta baja para 2004 es causada por el reembolso de la deuda por parte de la India.*

*La cifra alta para 2005 es causada por gastos más altos incurridos por la acogida de solicitantes de asilo*

*Fuente: Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores.*

Respondiendo a las propuestas gubernamentales, la Cámara Baja solicitó una evaluación del impacto de los recortes presupuestarios realizados por el Gobierno anterior (2010-2012) en los países y programas afectados. El presente informe describe los resultados de la evaluación solicitada por el parlamento de valorar el impacto de los recortes presupuestarios en la cooperación al desarrollo (conforme lo acordado por el Gobierno en 2010).

### 1.3 Guía para el lector

El Capítulo 2 del presente informe esboza la metodología aplicada para analizar el impacto de la salida neerlandesa. El Capítulo 3 analiza la selección de países socios y el Capítulo 4 el proceso de salida. Los Capítulos 5 a 8 valoran el impacto macro y el impacto en la buena gobernanza, salud y educación respectivamente. El Capítulo 9 presenta una valoración general.



2

## Metodología

## 2.1 Introducción

El presente capítulo formula las preguntas de investigación usadas para la evaluación y describe la metodología para la valoración del impacto de los recortes presupuestarios en los receptores. La siguiente sección explica el alcance de estos recortes, y la sección 2.3 presenta las preguntas de investigación. Las secciones 2.4-2.6 presentan una descripción del enfoque, el estudio de caso y la selección de sectores y las fuentes de datos. La sección 2.7 expone las limitaciones de la evaluación.<sup>21</sup>

## 2.2 Delineación

El objetivo de la evaluación es valorar el impacto de los recortes presupuestarios en la cooperación al desarrollo. El Gobierno neerlandés aprobó dichos recortes en 2010 y los implementó entre 2011 y 2015 (y sobre todo entre 2011 y 2013). Los ahorros totales, conforme lo acordado en el acuerdo de coalición de 2010, ascendieron a 810 millones de euros por año.<sup>22</sup>

En general, los gastos netos de AOD realizados por los Países Bajos en su totalidad aumentaron de 4.9 mil millones de euros en 2010 a 5.2 mil millones de euros en 2015, pero este incremento es atribuible a los crecientes gastos en la acogida de solicitantes de asilo (1.2 mil millones de euros). Entre 2010 y 2015, los gastos en AOD hechos por el Ministerio de Asuntos Exteriores disminuyeron en 547 millones de euros (véase la tabla 2.1). La categoría (de fila) de 'Otros' incluye programas regionales y mundiales así como también ayuda mediante otros canales (organizaciones multilaterales y subvenciones a organizaciones de la sociedad civil neerlandesas (OSCs) como parte del sistema de cofinanciamiento (MFS) para OSCs neerlandesas (MFS II) para el período de 2011-2015.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> El capítulo no incluye una teoría de cambio. La razón es que no existe una teoría de cambio explícita relativa a la salida (ICAI, 2016). En el caso de los Países Bajos, la salida fue motivada sobre todo por consideraciones presupuestarias. En vez de tratar de presentar una teoría de cambio, el Capítulo 3 valora los argumentos usados para la selección de los países y la consistencia en la aplicación de los criterios. El capítulo 4 presenta una apreciación del proceso de salida, basada en los principios acordados para una salida responsable.

<sup>22</sup> Este monto incluye 60 millones de euros debido a una participación más alta en contribuciones a la UE y los gastos acogida de solicitantes de asilo a ser pagados del presupuesto de la cooperación al desarrollo.

<sup>23</sup> En total, se dispuso de un monto de 2.125 mil millones de euros entre 2011 y 2015. MFS II fue el sucesor de MFS I (2007-2010). MFS I tenía un presupuesto de 2.110 mil millones de euros. Para el sistema de MFS, los gastos realizados en 2015 fueron 154 millones de euros inferiores a los de 2010.

\*

**Tabla 2.1 Cambios en los gastos de AOD del Ministerio de Asuntos Exteriores (2010-2015; en millones de euros)**

	Educa- ción	Salud básica	SDSR	VIH/ SIDA	APG	Buena govern.	Ayuda de emer.	Otros	Total
Antiguo país socio	-65	-43	-2	-13	-35	-51	-21	-147	-378
País socio	-117	-21	47	-10	-69	-54	34	11	-178
Otro país CAD	-5	0	0	-10	-2	-7	118	-10	84
Otro	-170	20	4	-15	0	-3	190	-100	-74
<b>Total</b>	<b>-358</b>	<b>-45</b>	<b>49</b>	<b>-47</b>	<b>-106</b>	<b>-115</b>	<b>321</b>	<b>-247</b>	<b>-547</b>

*Nota: Las cifras tal vez no suman debido al redondeo.*

*Fuente: Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores*

El presente informe de evaluación presenta los hallazgos de una valoración del impacto de las reducciones presupuestarias netas realizadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y abarca el impacto de los recortes presupuestarios en:

- educación básica (262 millones de euros, de ellos 65 millones de euros en antiguos países socios);
- salud (56 millones netos de euros, realizados completamente en antiguos países socios);<sup>24</sup>
- apoyo presupuestario general (124 millones de euros, de ellos 53 millones de euros en antiguos países socios);<sup>25</sup>
- buena gobernanza en países afectados por la salida (51 millones de euros).

En general, la evaluación cubre ahorros totales que ascienden a 493 millones de euros. Adicionalmente, la evaluación valora el impacto macro en los países afectados por la salida.

### 2.3 Preguntas de investigación

La evaluación engloba la selección de los países socios, el proceso de salida y el impacto de la salida neerlandesa.

A. *Con respecto a la selección de los países:*

1. ¿Cuáles fueron los argumentos para finalizar la relación de asociación para el desarrollo y de retirarse gradualmente con respecto a los países específicos de salida?
2. ¿Se aplicaron estos argumentos de una manera consistente?

<sup>24</sup> Este monto equivale a la suma mencionada en la tabla 2.1 más 13 millones de euros en ayuda prestada a Zambia, lo que fue suspendido en 2010. Véase el Capítulo 7 y el informe de país correspondiente a Zambia.

<sup>25</sup> Este monto equivale a la suma mencionada en la tabla 2.1 más 17.8 millones de euros que el Ministerio tenía planificado de proveer a Tanzania en 2011-2015. Véase el Capítulo 5 y el informe de país correspondiente a Tanzania.



- B. Con respecto al proceso de salida:*
1. ¿La gestión del proceso de salida estuvo en concordancia con las recomendaciones de la *Evaluación Común de Salida* de 2008?
  2. ¿La embajada de los Países Bajos logró encontrar otros donantes para los programas y proyectos neerlandeses?
  3. Si es así, ¿el traspaso tuvo un impacto en el financiamiento de sectores anteriormente apoyados por estos donantes?
- C. Con respecto al impacto de los recortes presupuestarios:*
1. ¿Cuáles son los *impactos macro* de la decisión neerlandesa de retirarse gradualmente, en términos de brecha de financiamiento, el importe total de la ayuda, dependencia de la ayuda, ingresos internos, y los gastos públicos (totales)?
  2. ¿Cuáles son los *impactos micro*, en términos de impactos en programas y proyectos específicos que anteriormente fueron apoyados por los Países Bajos?
  3. ¿Cuál es el impacto de la salida neerlandesa en áreas no financieras (tales como el diálogo político o la asistencia técnica)?

## 2.4 Enfoque

### 2.4.1 Selección de los países

Un objetivo principal de la reducción del número de países socios era el aumento de la eficiencia y eficacia de la ayuda neerlandesa. Se seleccionarían los países de tal manera que el valor añadido de la ayuda neerlandesa fuera lo más alto. Se suponía que (a) ello sería el caso en países con ingresos bajos y niveles de pobreza altos y donde (b) los Países Bajos eran un donante relativamente grande; (c) la calidad de gobernanza había contribuido a la eficacia de la ayuda; y (d) los Países Bajos estarían capaces de centrarse en los nuevos temas.

Además, los criterios de selección tuvieron en cuenta (e) las oportunidades e intereses neerlandesas; (f) el tamaño financiero de los programas en curso y las posibilidades de reducirlos; y (g) el potencial de reducir el número de misiones diplomáticas en el exterior.

Aunque debe reconocerse que un ejercicio de esta índole no puede ser completamente objetivo y que implica consideraciones políticas (legítimas), una valoración de los criterios y su aplicación es pertinente porque el proceso de selección fue un argumento clave para el aumento de la eficiencia y eficacia de la ayuda. La valoración de la selección de los países se fundamenta en una apreciación de los criterios, la validez y la objetividad de los indicadores usados, y la consistencia del proceso de selección y la argumentación de las decisiones que se tomaron. El análisis se basa en:

- la documentación usada para el proceso de selección;
- indicadores para los criterios y una discusión sobre indicadores alternativos; y

\*

- un procedimiento para la calificación de los 33 países basada en cada indicador.<sup>26</sup>

## 2.4.2 El proceso de salida

El análisis del proceso de salida se enfoca en factores críticos, identificados por el informe de evaluación común y mencionado por el Ministro neerlandés de Cooperación al Desarrollo en respuesta al informe (Cámara Baja 2008-2009; 31 250. N° 56). Estos son:

1. comunicación oportuna a nivel político con los países en cuestión;
2. la toma en cuenta de los intereses de estos países;
3. planificación realista con la participación de los países en cuestión;
4. flexibilidad en la asignación de presupuestos;
5. el respeto de las obligaciones y compromisos políticos existentes; y
6. la toma en cuenta de la capacidad institucional existente, con miras a prevenir la destrucción de capital y garantizar la sostenibilidad de los resultados.

La valoración se basa en un análisis de los documentos de políticas y en entrevistas con partes interesadas.

## 2.4.3 Valorando el impacto

Una manera rigurosa de analizar el impacto de un programa es comparar el cambio ocurrido en el grupo de intervención ( $i_1 - i_0$ ) con el cambio ocurrido en el grupo de control ( $c_1 - c_0$ ). Un contrafactual así ayuda a aislar los efectos del programa de otros factores que puedan tener un impacto en los resultados. El uso de un grupo de control hace posible calcular el efecto neto, es decir la diferencia entre los dos cambios ( $(i_1 - i_0) - (c_1 - c_0)$ ).

En teoría, el impacto de la finalización de un programa se puede estimar de la misma manera. Sin embargo, cabe hacer una advertencia relacionada con el carácter del apoyo bilateral neerlandés. En primer lugar, no es posible encontrar un grupo de control. Una gran parte de la ayuda fue ofrecida como apoyo presupuestario general o apoyo sectorial, lo que significa que se tendría que analizar el impacto a nivel del país. No obstante, el número de países socios es demasiado pequeño como para poder valorar las diferencias en el desarrollo entre los antiguos países socios y los países donde los Países Bajos continuaron la relación bilateral de ayuda. Es más, estos países no han sido seleccionados al azar. Por lo tanto, el grupo de control (los países socios) y el grupo de intervención (antiguos países socios) no son comparables. Además, los Países Bajos también cambiaron los programas implementados en los países socios restantes, alejándose del apoyo presupuestario y el apoyo a los sectores sociales hacia un enfoque dirigido a los temas nuevos. Los sectores apoyados además estuvieron compuestos por múltiples actores y objetivos, y es imposible discernir la contribución

---

<sup>26</sup> El Anexo II presenta una explicación detallada del proceso de valoración.



neerlandesa o controlar todas las demás intervenciones y cambios ocurridos en el apoyo ofrecido (De Kemp y Dijkstra, 2016).

Por lo tanto, la valoración requiere de un enfoque alternativo. Usamos el mismo contrafactual que en la situación con un grupo de control, pero aplicamos un enfoque más cualitativo del análisis de la contribución. Ello implica hacer una valoración de las vías, la evidencia disponible y la importancia de otras influencias en los resultados intermedios (Mayne, 2001; Leeuw y Vaessen, 2009; White y Philips, 2012). Para esta evaluación el análisis incluye:

- una valoración de la eficacia de los programas y proyectos apoyados por los Países Bajos;
- una valoración de la implementación de la estrategia de salida;
- la determinación de la ocurrencia de la cadena de resultados esperados: reacciones de otros donantes y del gobierno del país receptor, impacto en la disponibilidad de financiamiento, y
- una valoración del papel de otros (potenciales) factores influyentes.

### Elaboración

El impacto del retiro gradual va a ser bajo si:

1. *el apoyo externo tiene poco efecto*. Lo que puede tener varias causas:
  - Los programas o proyectos en sí no fueron eficaces;
  - Falta de especialización y experiencia en los países y/o sectores, que resulta en un bajo valor añadido de la cooperación bilateral al desarrollo;
  - Congestión: la presencia de muchos otros donantes, que lleva a congestión, altos costos de transacción y una reducción de la eficacia de la ayuda;
2. *el apoyo externo fue altamente eficaz, pero la ayuda ya no es necesaria*. Lo que puede tener dos causas:
  - *terminación*: El apoyo externo solo fue temporalmente necesario, por ejemplo para financiar infraestructura;<sup>27</sup> y
  - *graduación*: niveles de ingresos que crecen fuerte y/o rápidamente en los países receptores, lo que permite que estos países asumen el financiamiento anteriormente ofrecido por los Países Bajos;

El argumento de la graduación implica que los receptores tienen la capacidad de asumir las intervenciones existentes (Hedlund, 1994; Slob y Jerve, 2008) y que disponen de los fondos para mantener el nivel de inversión y de servicios públicos (Catterson y Lindahl, 1999). Los países receptores tendrían que ser capaces de reemplazar fuentes de ingresos a largo plazo no fiables, tales como donaciones y préstamos externos, por ingresos tributarios domésticos y de esta forma mejorar la sostenibilidad de inversiones destinadas al desarrollo (Chand y Coffman, 2008).

---

<sup>27</sup> Los efectos de arrastre (Peacock y Wiseman, 1961) pueden ser importantes aquí, lo que significa que la provisión y el retiro del apoyo no son simétricos: la conclusión de una terapia o cura específica no implica que se vean anulados los impactos positivos.

\*

Puede haberse otra situación en que una salida no tendrá un impacto negativo, esta es cuando otro donante asume la ayuda ofrecida por los Países Bajos.<sup>28</sup> La eficacia de la ayuda incluso puede aumentar en caso de congestión y/o cuando un donante más especializado asume la ayuda. Efectivamente, uno de los principales supuestos de las nuevas políticas neerlandesas era que una mejor división del trabajo y una reducida fragmentación harían más eficaz la ayuda. Además, el Ministerio trataría de encontrar otros donantes dispuestos a asumir el apoyo neerlandés.

Puede ser tentador llegar a la conclusión que no va a haber un impacto negativo cuando un receptor asume el financiamiento y se mantendrá el nivel de inversión. La mayoría de los países de ingresos bajos e ingresos medianos bajos han tenido índices de crecimiento económico favorables a partir de los últimos años de 1990, oscilando entre 5% y 10% por año. Habida cuenta de estas tasas de crecimiento, los ingresos gubernamentales están creciendo rápidamente, lo que lleva a inversiones domésticas más altas en servicios públicos, reduciendo la cuota de apoyo externo. Por lo tanto, una comparación sencilla del tamaño de las inversiones y gastos totales antes y después de la salida fácilmente podrá sugerir que la discontinuación del apoyo externo no ha tenido ninguna consecuencia negativa. No obstante, una comparación sencilla de la situación antes y después no es válida (Farrington et al., 202; Leeuw y Vaessen, 2009). Tal comparación asumiría también que los servicios públicos están en un nivel adecuado, lo que no es el caso. Mientras el financiamiento es (demasiado) bajo, una salida puede tener un impacto negativo, incluso cuando el receptor tiene la capacidad de incrementar los recursos domésticos. Por lo tanto, la pregunta no es si los resultados deterioraron o mejoraron, sino más bien qué hubiera pasado cuando los Países Bajos hubieran continuado su ayuda.

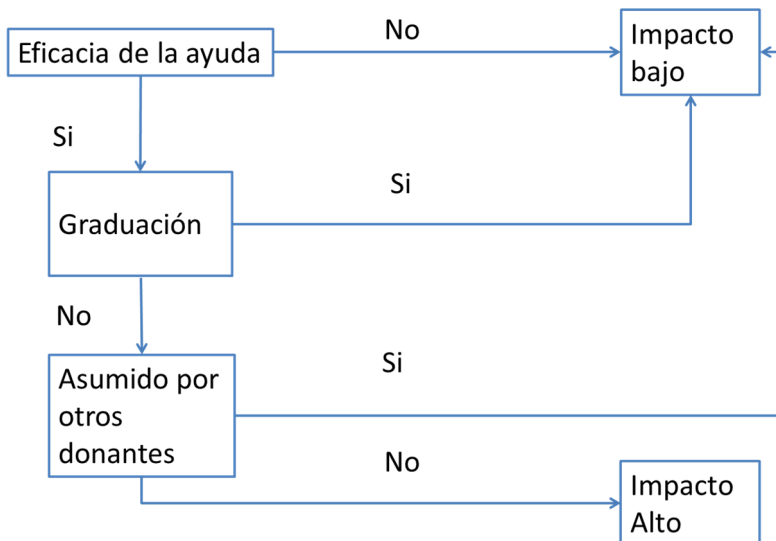
Nuestra conclusión es que la salida neerlandesa no tendrá un impacto negativo (considerable) cuando (1) el apoyo no era eficaz; (2) el apoyo era eficaz pero ya no es necesario (el argumento de graduación); o (3) el apoyo era eficaz y otros donantes están dispuestos a asumir el ofrecimiento del apoyo.

En las demás situaciones habrá un impacto más fuerte. La figura 2.1 visualiza las vías para la valoración del impacto de la salida neerlandesa.

---

<sup>28</sup> Si otros donantes asumen el apoyo neerlandés, podrá presentarse un impacto negativo cuando el monto total de la ayuda sigue constante y solo significa un cambio de un sector a otro (o incluso de un país a otro país). En nuestro análisis no tomamos en cuenta estos efectos indirectos. Sin embargo, hemos incluido dichos efectos en el análisis cuando el 'hacerse cargo' del programa neerlandés solamente implicaba un cambio en las modalidades.

**Figura 2.1** El impacto de la salida de la ayuda



La evaluación incluye un análisis contextual y se apoya en evaluaciones, informes presupuestarios y de seguimiento existentes, y entrevistas. El enfoque comprende la siguiente *estrategia de evaluación*:

1. ¿Cuáles fueron los principales programas y proyectos financiados por los Países Bajos?
2. ¿Cuáles fueron los principales resultados directos de estos programas y proyectos? (en base a información de seguimiento existente)
3. ¿Qué sabemos sobre los resultados intermedios e impactos directos de estos programas y proyectos? (en base a evaluaciones existentes)
4. ¿Hasta qué punto el financiamiento ha sido asumido por otros donantes?
5. ¿Cuál fue el impacto directo de la salida neerlandesa en los países receptores y sus programas y actividades?
6. ¿Existe información sobre los efectos de la finalización/reducción del programa/proyecto? ¿A qué conclusiones llegaron?

La evaluación distingue dos tipos de impacto:

- a *nivel macro*, que se centra en indicadores tales como brecha de financiamiento, importe total de la ayuda, dependencia de la ayuda, ingresos internos, y gastos públicos (totales);
- a *nivel micro*, que se centra en el impacto directo en programa y proyectos (de mayor envergadura) existentes. Un retiro gradual de la ayuda sin que haya financiamiento alternativo puede resultar en brechas de financiamiento, menoscabando así la sostenibilidad de los resultados de la intervención.

El análisis de los *impactos macro* se centra en análisis descriptivos y estimaciones entre los diferentes países:

- en lo relativo a la *dependencia de la ayuda* (descriptivo): AOD/PIB y AOD como porcentaje de los gastos públicos (Banco Mundial y FMI);

\*

- en lo relativo a la *asignación de la ayuda*, en lo que se centra en la ayuda total en relación con la población y los ingresos (PIB per cápita).
- en lo relativo a la *congestión de donantes*: el número de donantes (bilaterales) activos en el sector y en el país.

Se puede diferenciar *los impactos micro* de la decisión de retiro a diferentes niveles (Slob y Jerve, 2008):<sup>29</sup>

1. *el nivel de resultados directos*: a nivel de las *organizaciones implementadoras*, se centra en los cambios en la capacidad y/o estructura organizacional, cambios en la gestión, cambios en el enfoque, cambios en el alcance de las actividades, cambios en el financiamiento, cambios en el número y el tipo de servicios prestados, cambios en la calidad de los servicios prestados;
2. *el nivel de resultados intermedios e impactos*: analiza los cambios en el acceso a los servicios, cambios en la prestación de servicios, cambios en la percepción de la calidad de los servicios prestados, cambios en los indicadores socioeconómicos relacionados a la prestación de servicios.

La evaluación se centra en el primer nivel, pero incluye una valoración del segundo nivel hasta donde es posible. Evaluaciones existentes sobre los efectos de programas y proyectos son el punto de partida para este análisis.

### *Efectos marginales*

Una manera correcta de valorar el impacto del retiro del apoyo externo es analizar los efectos marginales de apoyo continuado. La figura 2.2 esboza esta relación en caso de salud y educación. Existen muchas evidencias de que las inversiones en salud y educación tienen retornos decrecientes: superando un cierto nivel, se necesitan presupuestos continuamente crecientes para salvar una vida o para mejorar la calidad de educación. A fin de reducir la morbilidad y mortalidad o para promover los logros del aprendizaje, los formuladores de políticas generalmente empezarán con 'la fruta madura', o sea las inversiones que tendrán el mayor impacto. Superando un cierto nivel, se necesitan cada vez más recursos para lograr la misma tasa de mejoramiento. Debido a retornos decrecientes, en combinación con recursos domésticos crecientes, el impacto del apoyo externo decrece cuando los niveles de ingresos y de bienestar incrementan. Esto es uno de los argumentos utilizado para centrar la ayuda en los países más pobres.

Para muchos países en desarrollo el impacto marginal del apoyo externo (adicional) no es (mucho) más bajo que el impacto promedio. La razón es que a pesar de un incremento en el apoyo doméstico dirigido a estos sectores, el financiamiento sigue siendo altamente insuficiente, lo que lleva a una mayor escasez de bienes públicos (cuantitativa y cualitativa).<sup>30</sup> El gasto público per cápita en salud en países de ingresos bajos e ingresos medianos bajos en general es del 1%-2% de los gastos promedios en salud en países de ingresos altos. En el caso de educación básica, el gasto público por

---

<sup>29</sup> Slob y Jerve distinguen un tercer nivel, es decir el nivel de relaciones bilaterales. Este nivel va más allá del alcance de la presente evaluación.

<sup>30</sup> No obstante, esta evaluación toma en consideración los retornos decrecientes al calcular el impacto en países individuales (y, por consiguiente, en diferentes niveles de ingresos).

alumno en países de ingresos bajos es menos que el 1% del gasto en países de ingresos altos.<sup>31</sup>

La evidencia disponible también sugieren que la relación entre gastos (per cápita) e impacto no es la misma para salud y educación, sino que los dos sectores presentan curvas diferentes (para evidencia más detallada véase los Capítulos 7 y 8). Mientras que la evidencia disponible apunta a una relación log-lineal entre gastos e impacto, dicha relación es más complicada en el caso de educación (básica). Exámenes internacionales, tales como el examen PISA que se aplica mundialmente, sugieren una relación estrictamente log-lineal (igual que en el caso de salud, véase la figura 2.1), pero no incluyen a países de ingresos bajos (y muy pocos países de ingresos medianos bajos). Exámenes regionales, como por ejemplo SACMEQ para países del sur de África o PASEC para África francófona, muestran que al nivel de financiamientos bajos, inversiones más pequeñas no llevan a un mejoramiento grande de los logros de aprendizaje. Se necesita un cierto nivel mínimo antes de que un nuevo aumento de financiamiento podrá tener un impacto fuerte en la calidad de la educación. Hay varias explicaciones para este hallazgo: (1) en muchos países de ingresos bajos, inversiones en educación básica más bien contribuyeron sobre todo a una matrícula más alta que a una más alta calidad de la educación; y (2) la oferta de educación tiene que cumplir criterios mínimos antes de volverse eficaz. Esta curva en forma de 'S' explica por qué se necesitan inversiones grandes.<sup>32</sup> En el nivel más alto de financiamiento se presenta una relación positiva más fuerte entre gastos por alumno y resultados intermedios de aprendizaje (véase el Capítulo 8, por ejemplo, para los resultados obtenidos en América Latina según lo medido por el LLECE).

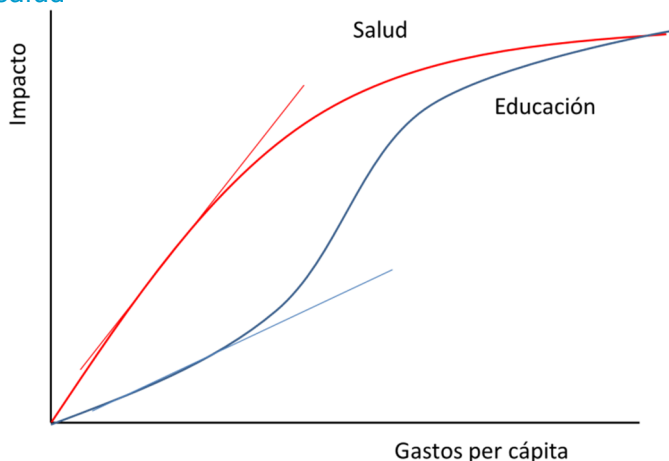
---

<sup>31</sup> Según algunos observadores, más ayuda no automáticamente lleva a impactos más altos en el desarrollo y más ayuda incluso puede ser perjudicial (véase por ejemplo Comisión Europea, 2008). Sin embargo, no existe mucha evidencia para esta aseveración con respecto a la ayuda destinada a los sectores sociales. Si bien más dinero no es una condición suficiente para mejorar la prestación de servicios públicos, frecuentemente es una condición necesaria. Los Capítulos 7 y 8 presentan evidencias más empíricas para respaldar esta conclusión. Por otra parte, nuestro análisis se basa en una valoración del impacto de la ayuda neerlandesa en los sectores apoyados.

<sup>32</sup> Esta conclusión concuerda con la curva 'S' que Banerjee y Duflo (2011) usan para explicar la trampa de la pobreza: en el nivel más bajo, las inversiones son ineficaces y se necesita un 'impulso grande' para salir de esta situación.

\*

**Figura 2.2** Impacto del apoyo ofrecido a los sectores de educación y salud



#### 2.4.4. Fungibilidad

Puede haber otra razón por qué el impacto de la salida neerlandesa puede ser bajo, es decir si la salida causa que el país receptor cambia la asignación de recursos. Si un donante apoya un programa o proyecto que el receptor de toda forma hubiera financiado, éste puede usar los recursos externo para objetivos completamente diferentes. En esta situación, el apoyo externo lleva a una reasignación de recursos domésticos, por ejemplo de salud a defensa (McGillivray y Morrissey, 2000 and 2004; Morrissey, 2006). Además, se ha sugerido que el apoyo externo puede tener un impacto negativo en la movilización de recursos domésticos (White, 1998). En estas circunstancias, una salida de donantes causa que el financiamiento doméstico incremente.

No obstante, no existe evidencia consistente que la fungibilidad realmente sea un tema y que tenga un impacto negativo en la eficacia de la ayuda (Pettersson, 2007a y 200; Wagstaff, 2011; Van de Sijpe, 2013a; Morrissey, 2015). Según Lu et al. (2010) y Dieleman et al. (2013), el apoyo de donantes tiene un impacto negativo en los gastos del gobierno en el sector de salud, pero este efecto tiene que ver sobre todo con el apoyo extrapresupuestario. Es más, Van de Sijpe (2013b y 2013c) disputa esta alegación basándose en argumentos metodológicos. Dieleman y Hanlon (2013) concluyen que mientras un incremento en ayuda tiene un impacto en el nivel de gastos públicos, una reducción de la ayuda no lo tiene. En términos más generales, Morrissey (2006) llega a la conclusión de que si se alinean las preferencias del donante y del receptor con respecto a la asignación, entonces la fungibilidad no es un tema.

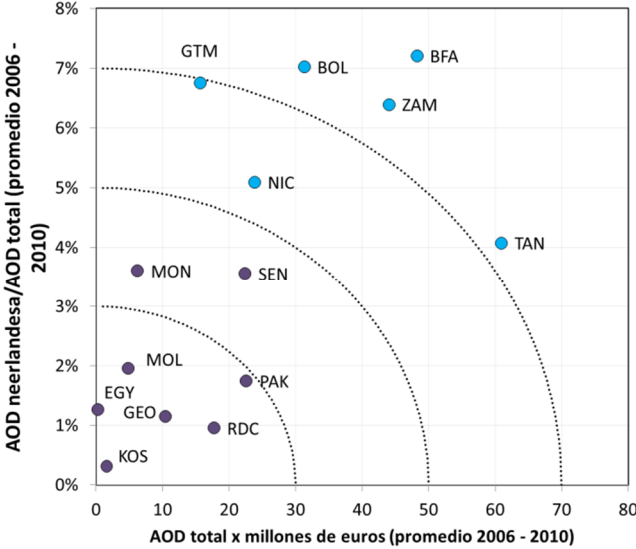
Tampoco hay evidencias de un impacto negativo de ayuda en la movilización de recursos domésticos (IOB, 2012). Morrissey (2015) llega a la conclusión de que si existe una relación, la correlación es positiva antes de negativa. Se asocia ayuda con menos préstamos, aunque ello puede ser causado por requisitos impuestos por agencia multilaterales (y especialmente el FMI, véase Morrissey, 2015). En el más largo plazo, un servicio más bajo de la deuda podrá permitir una extensión de los servicios públicos (IOB, 2012).

Los seis estudios de caso realizados para esta evaluación de salida (véase más adelante) tampoco proveen evidencia o indicaciones de que los respectivos gobiernos hayan incrementado su apoyo a los sectores sociales en compensación de la salida neerlandesa (o la salida de otros donantes). Nuestra conclusión, por lo tanto, es que la fungibilidad no es un tema para esta evaluación.

### 2.5 Estudio de caso y selección de sectores

Hemos seleccionado a seis de los dieciocho antiguos países socios para hacer un análisis detallado de estudio de caso en esta evaluación. Todos son países en los que el apoyo total (neerlandés) era relativamente alto y en los que la participación de la AOD neerlandesa era relativamente alta (véase la figura 2.3). Burkina Faso, Tanzania y Zambia fueron países receptores grandes, que recibieron 48 millones de euros, 70 millones de euros y 46 millones de euros anuales en el período 2006 - 2010.<sup>33</sup> Asimismo, los Países Bajos eran un donante relativamente grande en Bolivia, Nicaragua y Guatemala. Por ejemplo, la ayuda neerlandesa era alrededor del 7 por ciento de toda la ayuda recibida en Bolivia entre 2006 y 2010. A pesar de que los flujos de AOD eran modestos, la importancia relativa de estas transferencias ha sido bastante grande. Guatemala también fue escogida como un caso por el papel de los Países Bajos en este país en materia de buena gobernanza, justicia y seguridad.

**Figura 2.3** Tamaño en términos absolutos y relativos de la AOD neerlandesa en los países afectados por la salida



Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y OCDE/CAD. Adoptado por la IOB.  
 Nota: El gráfico incluye datos promedios para el período 2006-2010. Surinam y los países de transición (Vietnam, Sudáfrica y Colombia) no están incluidos en este gráfico.  
 El apoyo incidental (alivio de la deuda, ayuda de emergencia) tampoco está incluido.

<sup>33</sup> Hemos seleccionado un período más largo por la volatilidad de los desembolsos anuales.

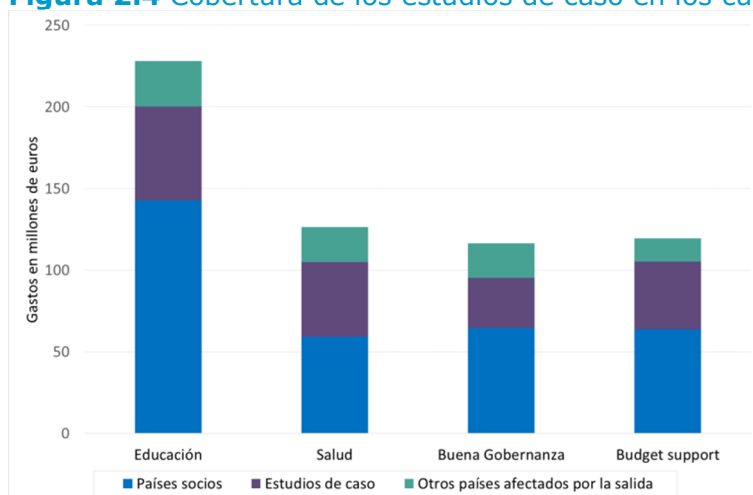
\*

Aparte de centrarse en los países afectados por la salida, la evaluación también valoró el impacto de los recortes presupuestarios en los sectores de salud, educación, el apoyo presupuestario y la buena gobernanza. El análisis detallado de estos sectores se limita a los seis estudios de caso a nivel de país.<sup>34</sup>

	Bolivia	Burkina Faso	Guatemala	Nicaragua	Tanzania	Zambia
Apoyo presupuestario		X		X	X	X
Educación	X	X		X		X
Salud		X		X	X	X
Buena gobernanza	X		X		X	

La figura 2.4 muestra la cobertura de estos cuatro sectores por los seis estudios de caso. Para los cuatro sectores, los estudios de caso cubren el 67% de los gastos de los países de salida y el 30% de los gastos destinados a los 33 países socios.

**Figura 2.4** Cobertura de los estudios de caso en los cuatro sectores



*Nota: El gráfico incluye datos promedios para el período 2008-2010.*

*Países socios = los actuales 15 países socios*

*Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y la IOB. Adoptado por la IOB.*

<sup>34</sup> Se incluyó en la evaluación un número limitado de sectores en los que la salida gradual precedió la decisión de discontinuar toda la cooperación al desarrollo destinada al país en cuestión (por ejemplo el sector de educación en Nicaragua) por dos razones. En primer lugar, los hallazgos van a contribuir a la representatividad y generalizabilidad de los hallazgos encontrados por sector (véase 5.4). En segundo lugar, la decisión de discontinuar la cooperación al desarrollo ofrecido a un país puede relacionarse con decisiones anteriores al retiro gradual del apoyo prestado a los sectores de salud o educación. Estimaciones globales solamente están basadas en cambios ocurridos entre 2010 y 2015.



## 2.6 Datos

El análisis del *proceso de selección* es sencillo e incluye:

- los criterios de selección;
- los argumentos usados para cada país (documentación disponible en el Ministerio);
- indicadores cuantitativos para los criterios; y
- entrevistas.

Para el análisis del *proceso de salida*, las principales fuentes de datos son:

- documentos sobre las políticas neerlandesas (programas multianuales de las embajadas (MASP), estrategias a nivel de país, documentos de salida, evaluaciones, documentación de proyectos e información de seguimiento);
- información básica de cada país; y
- entrevistas

La valoración del impacto de los recortes presupuestarios se basa en:

- documentos sobre las políticas neerlandesas (MASP, estrategias a nivel de país, documentos de salida, evaluaciones, documentación de proyectos e información de seguimiento);
- información básica de cada país;
- datos financieros (presupuestos y gastos a nivel nacional, sectorial y de proyectos, variables macroeconómicas, datos estadísticos sobre tendencias observadas en los compromisos y desembolsos de ayuda y un Marco de Gastos a Mediano Plazo (MTEF, por sus siglas en inglés);
- informes de seguimiento y de evaluación (información de seguimiento y valoraciones sobre el apoyo presupuestario y sectorial, informes de seguimiento y evaluaciones);
- exámenes sistemáticos u otras evaluaciones (de programas y proyectos comparables) para la valoración del impacto de este tipo de programas;
- literatura académica; y
- entrevistas.

Se celebraron *entrevistas* con:

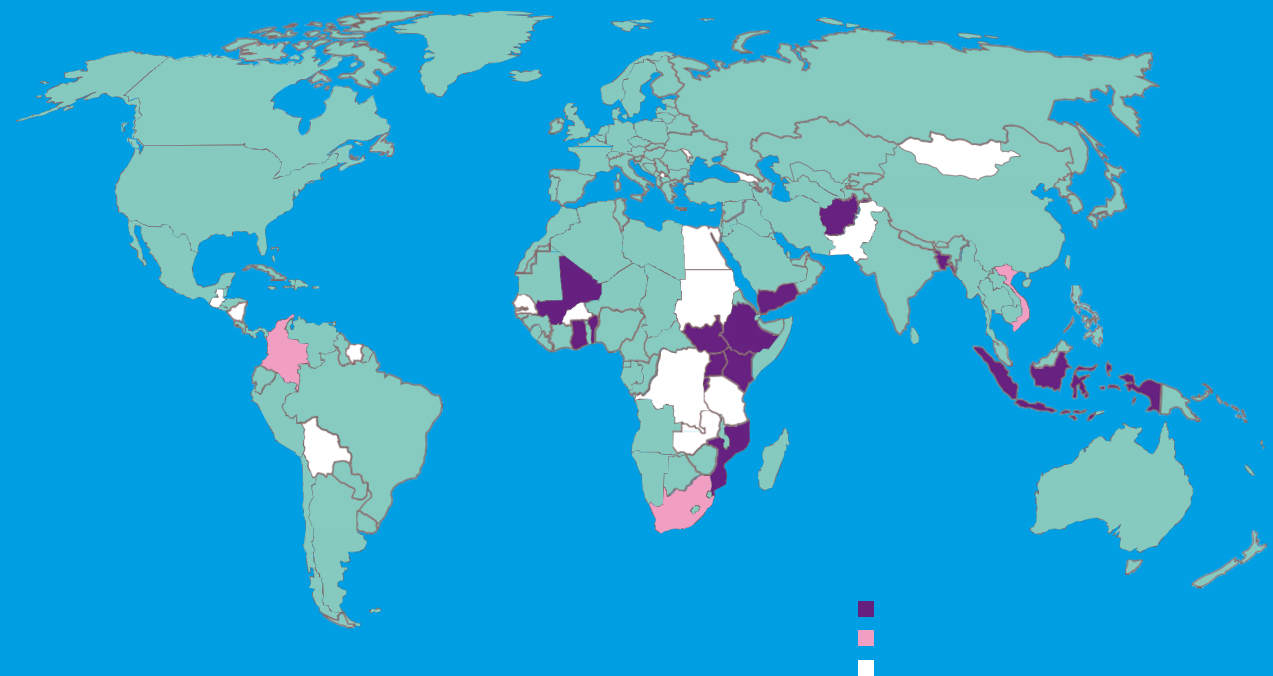
- (antiguo) personal de Embajadas y cónsules honorarios;
- personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, en La Haya;
- representantes de (antiguos) países socios (Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Hacienda, Departamentos de Planificación de Ministerios de Educación y Salud);
- otros donantes; y
- representantes de organizaciones implementadoras (ONGs y OSCs).

\*

## 2.7 Limitaciones de la evaluación

La evaluación valora el impacto de recortes presupuestarios en la cooperación al desarrollo, tal como fue acordado por el Gobierno en 2010, en los países receptores. La evaluación no valora los cambios en las políticas o el impacto en los Países Bajos o el impacto en las relaciones políticas y económicas bilaterales.

Además, el objeto de la evaluación requiere que se haga supuestos sobre el apoyo contrafactual sostenido. La valoración se basa principalmente en evidencias disponibles sobre el impacto de los programas anteriormente apoyados por los Países Bajos. Excedía el alcance de la evaluación y además era imposible de llevar a cabo evaluaciones rigurosas de las evaluaciones de programas que anteriormente fueron apoyados por los Países Bajos. La razón es que el carácter de la ayuda neerlandesa, que es primordialmente apoyo presupuestarios y sectorial, con múltiples actores y objetivos, lo hace difícil atribuir efectos logrados específicamente al papel neerlandés o especificar cuáles actividades han sido reducidas o suspendidas debido a la salida neerlandesa. La heterogeneidad de las intervenciones no permite la agregación de los hallazgos. Hemos resuelto este problema proporcionando estimaciones más generales del impacto en los sectores de salud y educación.



3

## Teoría y práctica de la selección de países socios y sectores

\*

### 3.1 Introducción

Un elemento central en la 'modernización' de la cooperación al desarrollo neerlandesa fue la idea que sería posible limitar el impacto de los recortes presupuestarios aumentando la eficiencia y eficacia de la ayuda neerlandesa. El gobierno pretendió lograr este objetivo (1) reduciendo la fragmentación al limitar el número de países con los que los Países Bajos mantenían una relación de ayuda bilateral estructural; y (2) concentrando el apoyo en mayor medida en sectores en los que los Países Bajos tendrían el valor añadido más alto.

Este capítulo analiza la selección de los países socios. Examina los supuestos subyacentes, los criterios y las decisiones que efectivamente se tomaron. La siguiente sección analiza los principios de la nueva estrategia neerlandesa de cooperación al desarrollo que llevaron a que se tomaran estas decisiones básicas. Las secciones 3.3 y 3.4 analizan el proceso de selección, y la sección 3.5 muestra cómo estas decisiones han afectado la fragmentación de la ayuda. La última sección presenta los hallazgos. El capítulo llega a la conclusión de que mientras la selección tomada estaba en gran medida en concordancia con los criterios de selección estipulados por el Ministerio neerlandés, los criterios de selección no siempre fueron aplicados consistentemente. Los argumentos para la inclusión o para la salida fueron usados selectivamente. Más importante, el proceso se basó en varios supuestos no muy probados y fue insuficientemente analizado en términos de valor añadido y del impacto en los programas en curso. Un análisis más exhaustivo podrá haber generado resultados diferentes. Además, la decisión de reducir el número de países socios a un máximo de quince provocó decisiones arbitrarias que podrían haberse evitado.

### 3.2 Principios de la cooperación neerlandesa al desarrollo

La *Carta de Enfoque*, a que se refirió en el primer capítulo, proporcionó una elaboración de los principios de la nueva estrategia neerlandesa de cooperación al desarrollo. Definió cinco puntos de partida para la cooperación al desarrollo:

- *selectividad*: la cooperación al desarrollo se beneficiaría de decisiones audaces, y por tanto el Ministerio se centraría en cuatro temas (seguridad y estado de derecho, seguridad alimentaria, agua, y salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR)), así como en tres temas transversales (medio ambiente, buena gobernanza y género);
- *sinergia*: aumentar la eficiencia y eficacia de las prioridades neerlandesas y las prioridades de los países en desarrollo mediante una mezcla coherente de políticas;
- *valor añadido*: el valor añadido neerlandés se definió en términos de conocimiento especializado neerlandés, ventajas comparativas de la cooperación al desarrollo neerlandesa y los beneficios para los Países Bajos. La carta *supuso* que el valor añadido de la cooperación al desarrollo neerlandesa sería lo más alto en los cuatro temas mencionados;

- *eficacia*: los efectos de la cooperación al desarrollo neerlandesa deberían ser medibles, los objetivos debería estar claramente definidos con antelación y las políticas deberían estar basadas en evidencias.

Las siguientes secciones analizan los tres primeros principios.<sup>35</sup>

### 3.2.1 Selectividad

En su informe sobre cooperación al desarrollo, el Consejo Científico para la Política Gubernamental (WRR, 2010) señaló que la dilución de fondos destinados al desarrollo y el desequilibrio entre conocimientos especializados y la asistencia financiera reducen la eficacia de la ayuda. La proliferación de países socavaría la capacidad de donantes de familiarizarse suficientemente con las estructuras sociales, culturales, políticas y económicas de un país. La recomendación del Consejo, por consiguiente, fue especializarse concentrando la ayuda en un número más pequeño de países y sectores.<sup>36</sup>

Centrándose en mayor medida en áreas temáticas en las que los Países Bajos tuvieron el valor añadido más alto y reduciendo la fragmentación de la ayuda dispersada sobre más de cien países, se podría mejorar la eficacia de la ayuda y reducir los costos de transacción. Se considera que la fragmentación tiene un impacto negativo en la eficacia de la ayuda para los donantes y para los receptores (OCDE, 2009 y 2011; Frot y Santiso, 2010). Socava presupuestos, erosiona la calidad burocrática en los países receptores y aumenta los costos de transacción y el riesgo de gastos incontrolados de donantes (Knack y Rahman, 2007). Otros estudios confirmaron el impacto negativo de la fragmentación en la eficacia de la ayuda (Djankov et al., 2009) y en las instituciones nacionales en los países receptores (Knack y Rahmann, 2007). Un estudio llevado a cabo por encargo de la Comisión Europea en 2011 determinó que la reducción de la fragmentación aumentaría la eficacia de la ayuda y generaría considerables mejoras en eficiencia (Bigsten et al., 2011). Según los autores, reducir el número de países socios en un 37% (mientras se mantiene constante el nivel de la ayuda total) reduciría los costos administrativos de la UE en un 20% (o alrededor de 450 millones de euros para la UE en su totalidad). Se ganarían mejoras adicionales en eficiencia -de aproximadamente 250 millones de euros- si los donantes reducirían el apoyo a proyectos y aumentarían el apoyo destinado a programas en un 20%. Los autores además llegan a la conclusión de que se lograría grandes mejoras si se reasignaría la ayuda moviéndola de los llamados países mimados de la ayuda (*donor darlings*) a los huérfanos de la ayuda (*donor orphans*). Según los autores, se debería reasignar un 70% de la ayuda de la UE. Ello generaría un incremento modesto de la pobreza entre los mimados de la

<sup>35</sup> El cuarto principio no era relevante para el proceso de selección.

<sup>36</sup> La conclusión del WRR (2010) sobre fragmentación de donantes se basó en datos de 2001. El Consejo no proporcionó un fundamento empírico para el número, sino que solo hizo referencia a países afines en sus estrategias y modalidades (*like-minded*) tales como Canadá, Dinamarca y Suecia. Canadá y Suecia disponen de presupuestos comparables; Dinamarca tiene un presupuesto más reducido. Canadá tiene 25 países de enfoque y 12 países socios. La cooperación al desarrollo sueca se dirige a 33 países y Noruega (NORAD) a 36. El programa danés incluye 20 países.

\*

ayuda y un decrecimiento grande en pobreza en los países huérfanos (véase también Frot y Santiso, 2010).

En el paisaje cambiante de la ayuda, los donantes pueden tener un argumento a favor de una mayor selectividad: altas tasas de crecimiento económico en países receptores empujan hacia abajo los niveles de AOD/PIB (véase el Capítulo 5), lo que por consiguiente reduce el impacto producido por los donantes en las políticas de los países socios. Si los donantes quieren seguir desempeñando su papel, podrá ser necesario que reenfoquen sus políticas bilaterales de ayuda hacia ámbitos en que (aún) puedan hacer la diferencia.

También existen argumentos en contra de una mayor selectividad. Gutting y Steinwand (2015) encontraron fuertes evidencias de que la fragmentación reduce significativamente el riesgo de una desestabilización política asociada a choques en la provisión de ayuda. La fragmentación de donantes reduce los efectos negativos de choques en la provisión de ayuda en el crecimiento económico a corto plazo y en la estabilidad política (véase también Nielsen et al., 2011). Es precisamente una división de largo alcance del trabajo que puede generar choques en la provisión de ayuda cuando uno o dos donantes se retiran. En Zambia, los Países Bajos y Dinamarca se retiraron gradualmente del sector de educación, dejando a Irish Aid (Agencia de Cooperación Irlandesa) como el único donante que apoya este fondo común de canasta. En Burkina Faso, los Países Bajos fueron uno de los pocos donantes grandes que proveían fondos no asignados a fines específicos. La salida neerlandesa tuvo un impacto considerable en los presupuestos de los Ministerios de Educación y de Salud, así como también en las OSCs apoyadas. Surinam es otro ejemplo de una salida neerlandesa que provocó un impacto relativamente grande en el presupuesto gubernamental, porque los Países Bajos eran el donante bilateral más importante. La fragmentación puede también adquirir una connotación más positiva si el objetivo es catalizar el desarrollo endógeno.

En varios foros, los donantes abogaron por una disminución de la fragmentación al mejorar la coordinación e implementar la división del trabajo (Frot y Santiso, 2010). La Declaración de París (2005), la Agenda de Acción de Accra (2008), la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011), y el Código de Conducta de la UE relativo a la Complementariedad y División de Trabajo (2007) explícitamente se ocuparon de este asunto. En la Declaración de París, los donantes se comprometieron a proveer al menos el 60% de los flujos de ayuda como apoyo basado en programas. En el Código de Conducta, los Estados miembros de la UE acordaron limitar el número de donantes de la UE activos en un sector específico en un país receptor a cinco y reducir el número de sectores (con un máximo de tres a cinco donantes) y de reducir el número de sectores a un máximo de tres.

A pesar de todas estas declaraciones e intenciones, el informe de la OCDE de 2011 llegó a la conclusión de que la proliferación de donantes estaba creciendo con respecto tanto al número de países socios como al número

promedio de sectores.<sup>37</sup> Annen y Moers (2016) llegan a la conclusión de que la competencia entre donantes intrínsecamente lleva a fragmentación y que los esfuerzos para mejorar la coordinación entre donantes están condenados al fracaso (véase también IOB, 2013a). Esfuerzos neerlandeses de mejorar la coordinación entre donantes a fin de reducir la fragmentación fueron también limitados. El Secretario del Estado había organizado un encuentro informal con seis países afines (el Reino Unido, Alemania, Dinamarca, Suecia, Bélgica y España), pero sin obtener resultados claros. El Secretario reconoció que decisiones con respecto a los países son procesos dirigidos a escala nacional (Cámara Baja 2010–2011, 32 605, N°. 2). Los criterios de selección aplicados por los Países Bajos (véase la sección 3.3) no incluyeron tampoco (los resultados de una) coordinación mejorada entre donantes.

### 3.2.2 Sinergia

El gobierno también tenía como objetivo usar las nuevas políticas de desarrollo para aumentar la eficacia de la ayuda creando sinergia entre los temas y asegurando coherencia entre las prioridades de la política exterior y los objetivos de desarrollo neerlandeses. La *Carta de Enfoque* no facilitó más información sobre este principio. El gobierno pretendió involucrar en mayor medida a empresas neerlandesas en la cooperación al desarrollo, asumiendo que se garantizaría la coherencia si los Países Bajos escogieran sectores en los que el valor añadido del apoyo neerlandés sería lo más alto. Sin embargo, incluso así no se puede asegurar la sinergia. El WRR (2010, pág. 240) había advertido que:

*'Está de moda considerar prácticamente todo como una situación de ganar-ganar, pero en muchas cuestiones de coherencia ello no siempre es posible. Una coherencia completa es irrealista en una sociedad pluralista en que coexisten diferentes intereses, percepciones y valores... en general, no se puede evitar la incoherencia y a menudo intereses legítimos pueden entrar en conflicto.'*

El Consejo determinó que la política de coherencia no es un ejercicio técnico, sino 'un proceso político en que los formuladores de políticas tienen que sopesar intereses conflictivos y estimaciones muy variadas de las posibles consecuencias de la política' (WRR, 2010, pág. 241). Dicha supuesta sinergia no es evidente porque los intereses económicos neerlandeses no necesariamente son compatibles con los objetivos de desarrollo. Existen, por ejemplo, pocas razones para suponer que las mejores oportunidades para el sector empresarial neerlandés radican en los países más pobres (IOB, 2104a). Las exportaciones neerlandesas hacia estos países así como las inversiones neerlandesas desde estos países están limitadas. La IOB observó que enlazar dos objetivos diferentes no necesariamente crea la sinergia deseada, sino que más bien lleva a una asignación no óptima.

---

<sup>37</sup> La proliferación del apoyo neerlandés estuvo ligeramente por debajo de la media de la OCDE y se mantuvo constante desde 2005. Vino más ayuda de parte de países europeos como por ejemplo Alemania, Suecia, Noruega y el Reino Unido.

\*

Investigaciones asimismo muestran que vincular ayuda a intereses económicos no necesariamente aumenta los beneficios económicos de la ayuda para el país donante (IOB, 2014b).

### 3.2.3 Valor añadido

El argumento anterior también está relacionado con el principio del valor añadido. Al escoger los sectores productivos de alimentos y agua, el gobierno explícitamente pretendió conectar la cooperación al desarrollo con los sectores superiores neerlandeses. La *Carta Básica* (véase el Capítulo 1) mencionó educación y salud como posterioridades. Según la *Carta de Enfoque*, el valor añadido neerlandés en estos sectores era bastante limitado en comparación con otros países.

La selección de sectores se basó en varios *supuestos*:

- El conocimiento especializado necesario en los programas y proyectos por país es el mismo que el conocimiento general presente en las empresas neerlandesas.
- Los sectores en los que los Países Bajos tiene el mayor valor añadido en la cooperación al desarrollo son los mismos que los sectores en los que la demanda de parte de los países receptores es alta.
- Inversiones en sectores productivos son más eficaces para el desarrollo que inversiones en sectores sociales.
- Los donantes podrán beneficiarse más de la cooperación al desarrollo si la ayuda se concentra en sectores en los que tienen ventajas comparativas.

El Ministerio no proporcionó evidencia empírica para corroborar estos supuestos, tampoco valoró la eficacia del apoyo neerlandés destinado a sectores específicos. Los argumentos del WRR para cambiar de sectores sociales a productivos se basaron en nociones sobre el impacto en el desarrollo de inversiones en estos sectores.<sup>38</sup> En vez de analizar cómo el apoyo neerlandés a sectores específicos contribuyeron al logro de los objetivos de desarrollo, el Consejo aseveró que:

*'En la práctica, los Países Bajos primordialmente brindan mucho apoyo a educación y salud porque siempre lo han hecho: generalmente no hay más razonamiento que lo sustenta que ese. Invertir en la educación primaria es, sin embargo, no necesariamente la mejor manera de estimular el desarrollo estructural en todos los países' (pág. 265) y 'Parte de la inversión en sectores sociales contribuirá, tal vez, con el tiempo al desarrollo, pero el efecto es muy indirecto, tanto más porque la educación en muchos países africanos no solo es de pobre calidad, sino que también apenas está en*

---

<sup>38</sup> El Consejo no proporcionó evidencia empírica para corroborar este supuesto, que ha sido contestado en círculos académicos. Evaluaciones realizadas por la IOB sobre el impacto del apoyo destinado a educación (IOB, 2011) y salud (IOB, 2013a) son positivas, mientras que la revisión de la política de desarrollo del sector privado arrojó resultados mixtos (IOB, 2014a). La revisión de las políticas referentes a SDRS (IOB, 2013a) llegó a la conclusión de que reducciones aplicadas al apoyo a sistemas de salud fueron el resultado de cambios generales en las políticas y no de decisiones explícitas basadas en análisis de la (in)eficacia del apoyo brindado a la salud (básica).



*consonancia con las necesidades locales. Además, la ayuda muchas veces es tan fragmentada -en países, temas y canales- y a menudo tan no focalizada que estimula insuficientemente el desarrollo estructural' (pág. 263).*

El primer argumento no toma en cuenta el reconocimiento internacional de la importancia de estos sectores para el desarrollo, el compromiso de los Países Bajos con los ODMs, en los que salud y educación jugaron un papel crucial, así como las cartas de políticas y los Planes Estratégicos Multianuales (MASP) individuales de las embajadas en que se explicó la decisión con respecto a los sectores. En segundo lugar, el argumento ignora las causas de la pobre calidad en salud y educación, ya que se puede argumentar que inversiones sustanciales son exactamente lo que se necesita para mejorar el potencial estructural de desarrollo en estos sectores. La pobre calidad por tanto puede ser un argumento a favor de incrementar las inversiones, en vez de retirarse.<sup>39</sup>

Hay un creciente reconocimiento de que si bien el comercio y las inversiones son factores clave para el crecimiento económico, dicho crecimiento no baja automáticamente hasta los grupos más pobres de la sociedad (Hirano y Otsubo, 2014; Dabla-Norris et al., 2015).<sup>40</sup> El crecimiento económico es una condición necesaria para la reducción de la pobreza, pero no es suficiente por sí misma: sin políticas focalizadas tardará años hasta que los efectos de los polos de crecimiento lleguen al resto de la economía. La distribución desigual de ingresos y riqueza es un síntoma de las desigualdades subyacentes relativas al acceso: el acceso a salud, educación, al mercado laboral y financiamiento, para solo mencionar unos cuantos. Desigualdades en el acceso y en resultados intermedios están estrechamente relacionadas. La desigualdad de oportunidades tiene un efecto negativo en los ingresos y viceversa. Además, la desigualdad reduce la movilidad social entre generaciones (Corak, 2013).

El *Informe sobre Seguimiento Mundial 2014/2015* (Banco Mundial, 2015a) muestra que invertir en servicios de salud, nutrición infantil y el control de la mortalidad infantil es muy eficaz en función de los costos en la reducción de

---

<sup>39</sup> En muchos países la productividad agrícola es baja, lo que no es un argumento para retirar el apoyo, sino más bien para aumentarlo.

<sup>40</sup> La teoría del goteo de beneficios económicos del crecimiento económico hacia los grupos más pobres de la sociedad fue elaborada por Arthur Lewis, quien afirmó que la inequidad era buena para el desarrollo porque los ricos ahorran más que los pobres y la acumulación de capital es clave para el crecimiento económico. Por mucho tiempo se pensó que Kuznets había proporcionado el fundamento empírico, hasta que Piketty (2003) mostró las debilidades de su análisis. Durante los 1980, existían ciertas dudas sobre la validez de la teoría del goteo. En los Países Bajos, ello contribuyó a la formulación de una política de dos carriles que consistió en estimular un mayor crecimiento económico y reducir la pobreza al mismo tiempo. Sin embargo, la idea del goteo ocupó un lugar central en el Consenso de Washington y en las políticas de ajustes estructurales aplicadas en los años 1980 y 1990 (véase Stiglitz, 2002 y Rodrik, 2006. Hertz (2001) mostró convincentemente que los beneficios de las políticas del Consenso de Washington no tuvieron el efecto de goteo hacia los grupos más pobres. A pesar de sus conclusiones, la hipótesis del goteo siguió siendo popular durante la primera década del nuevo milenio (véase por ejemplo Dollar et al., 2016).

\*

la pobreza y la desigualdad, y en la promoción de igualdad de oportunidades. Además, el informe recomienda invertir en la calidad de la educación (básica) y mejorar el acceso a la educación secundaria. Para lograr los objetivos educativos es necesario reducir el costo de la educación para los padres de familia y luchar contra las barreras culturales referentes a la educación. Asimismo, redes sociales de seguridad deberían asegurar que los grupos más pobres se beneficien también de la creciente riqueza y salgan del círculo vicioso de la pobreza. Expertos del Consenso de Copenhague, un grupo de reconocidos investigadores, seleccionaron 19 metas eficaces de una lista de 169 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs) (Lomborg, 2015). Estos incluyen ocho metas en salud y tres en educación.

### 3.2.4 Valoración

Dos de los principios de la cooperación al desarrollo neerlandesa que se usaron para la reducción del número de países socios y la selección de los países, carecían de una base empírica sólida, a pesar de la insistencia en políticas basadas en evidencias. No existen evidencias sobre la supuesta sinergia o el supuesto valor añadido más alto de los nuevos temas prioritarios para los países receptores.

Estos son argumentos fuertes a favor de una mayor selectividad, pero sobre todo en el contexto de una mejor división del trabajo entre los donantes. Sin embargo, la selección hecha por los Países Bajos no fue el resultado de una mejor coordinación entre donantes, sino mayormente un proceso unilateral. Por consiguiente, los beneficios previstos de una reducción de la fragmentación y la proliferación de la ayuda no fueron evidentes.

### 3.3 Criterios de selección

La selección de los países socios se basó en siete criterios:

1. las perspectivas de alcanzar los objetivos de desarrollo, también como resultado del valor añadido neerlandés y de servir los intereses neerlandeses;
2. niveles de ingresos y de pobreza: la carta suponía que los países que recientemente habían pasado a la categoría de países de ingresos medianos (bajos) deberían estar capaces de financiar su propio desarrollo;
3. un 'análisis rápido', que demuestra en cuáles países los Países Bajos tendrían algo que ofrecer con respecto a los temas prioritarios;
4. oportunidades e intereses de los Ministerios neerlandeses y los intereses neerlandeses involucrados;
5. el tamaño financiero del programa existente y las posibilidades de reducirlo;
6. la calidad de la gobernanza, que incluye democratización, respeto de los derechos humanos y lucha contra la corrupción; y

## 7. la contribución potencial a la reducción del número de misiones diplomáticas en el exterior.

El proceso de selección no fue un proceso técnico o mecánico basado en criterios cuantitativos, sino que trató de una valoración más cualitativa y política. Asimismo, en adición a los criterios, el Secretario del Estado neerlandés optó por mantener la clasificación de tres grupos de países: (1) países de ingresos bajos, altamente dependientes de la ayuda externa, (2) estados frágiles, y (3) países de ingresos medianos donde los intereses neerlandeses y europeos están en aumento.

Un anexo de la *Carta de Enfoque* proveyó los argumentos usados para la selección de los países, pero no incluyó una valoración de los otros 18 países basada en estos mismos criterios.<sup>41</sup> En combinación con la ausencia de información sobre el peso relativo de los criterios, ello llevó a la percepción de que se trató de un proceso arbitrario (Schulpen et al., 2011). Además, parece que mientras el requisito de disponer de un conocimiento profundo del contexto de un país fue un argumento para la especialización, justamente este punto no se incluyó explícitamente en los criterios de selección. El argumento del WRR a favor de la especialización se basó mayormente en el supuesto de que sería imposible familiarizarse con las estructuras sociales, culturales, políticas y económicas en un grupo más grande de países socios al mismo tiempo, pero en realidad los Países Bajos ya tenían relaciones de ayuda desde hace tiempo con la mayoría de los países socios.

51

---

Esta sección valora la selección de los países socios, sobre la base de los criterios mencionados. El objetivo es valorar la consistencia de la argumentación usada, lo que es relevante porque se alegaba que la aplicación de estos principios y criterios de selección aumentaría la eficiencia y eficacia de la cooperación al desarrollo. En esta sección, vamos a examinar solamente los resultados generales. El anexo II proporciona los datos usados para el análisis. Los indicadores usados para este análisis incluyen:

1. Niveles de ingresos y de pobreza:
  - a. ingreso nacional neto per cápita (INN)
  - b. producto interno bruto per cápita (PIB)
  - c. el índice de desarrollo humano (IDH)
  - d. la clasificación de la ONU (estatus PMD y estatus de ingresos)
2. Niveles de ayuda:
  - a. la posición de los Países Bajos en el país como donante bilateral
  - b. la AOD total (per cápita)

---

<sup>41</sup> Sudán del Sur se independizó en 2011. A partir de ese momento, Sudán del Sur se convirtió en un país socio de los Países Bajos, mientras que se suspendió la relación bilateral de cooperación con Sudán. Este informe no incluye un análisis de Sudán como un país de salida independiente. En primer lugar, el cambio fue una consecuencia de la separación de Sudán. En segundo lugar, es prácticamente imposible discernir datos correspondientes a Sudán (del Norte) y Sudán del Sur antes de la independencia de este último país.

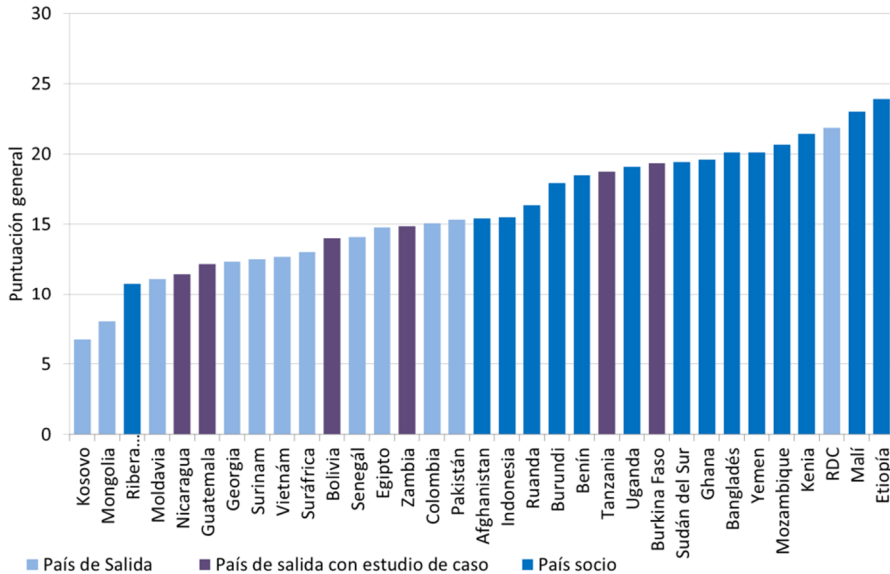
\*

- c. la proporción de la AOD neerlandesa en relación con la AOD total
  - d. el estatus como país huérfano o país mimado de la ayuda (basado en Bigsten et al., 2011)
3. Buena gobernanza:
- a. los Indicadores Globales de Gobernanza (IGG) de 2009
  - b. el Índice de Percepción de la Corrupción de 2010 de Transparencia Internacional
  - c. el Índice de Derechos Políticos y Libertades Civiles de Freedom House
  - d. el Índice de Democracia de la Economist Intelligence Unit (2010)
4. *Contribución del país a su propio desarrollo:*
- a. el ratio de impuestos en relación con el PIB
  - b. el ratio de ingresos domésticos totales en relación con el PIB
  - c. la puntuación CPIA de la eficacia de la generación de ingresos domésticos
5. Potencial para las nuevas puntas de lanza neerlandesas:
- a. la valoración cualitativa del Ministerio neerlandés para cada uno de los indicadores
  - b. el porcentaje de la población con acceso a agua potable mejorado
  - c. el porcentaje que ha sido afectado por sequías, inundaciones y temperaturas extremas
  - d. la contribución de la agricultura al PIB
  - e. el porcentaje de la población que trabaja en la agricultura
  - f. la tasa de fertilidad
  - g. la tasa de mortalidad materna
  - h. la mortalidad infantil
  - i. el índice de estados fallidos del Foreign Policy Institute
  - j. el número de personas desplazadas internas
6. Intereses neerlandeses:
- a. la valoración cualitativa del Ministerio neerlandés de Asuntos Económicos, Agricultura e Innovación
  - b. la exportación hacia y la importación desde el país receptor
- 7 Fragilidad:
- a. el índice de estados fallidos del Foreign Policy Institute

Añadimos fragilidad (basada en la clasificación obtenida en el índice de estados fallidos del Foreign Policy Institute) como un criterio por separado, para tener en cuenta el fuerte énfasis en países frágiles. Además, combinamos la valoración cualitativa del Ministerio neerlandés (con respecto a los temas) con indicadores más objetivos. Por lo tanto, la puntuación general está más equilibrada.

Usando estos criterios e indicadores, clasificamos los 33 países. La figura 3.1 muestra la valoración general. El anexo ofrece más detalles sobre los indicadores y su peso.

**Figura 3.1** Valoración general de la selección de los países\*



\* Las puntuaciones están basadas en las clasificaciones de los indicadores individuales. La puntuación máxima es 33.

En general, hay una buena concordancia entre los países seleccionados y las puntuaciones presentadas en el gráfico. La excepción más importante es la Autoridad Palestina. Los niveles de ingresos y el índice de desarrollo humano correspondiente a la Ribera Occidental y Gaza son relativamente altos, y la AOD total per cápita es alta, mientras que la contribución neerlandesa al AOD total es baja. No obstante, se seleccionó la Autoridad Palestina sobre todo por otros motivos.

La RDC es el estado frágil que tiene la puntuación más alta. El ministro no seleccionó la RDC porque pensaba que la influencia neerlandesa en los considerables, complejos problemas de este país sería limitada. Además, el Ministerio cuestionó la voluntad política del Gobierno de la RDC de implementar reformas. El ejemplo de la RDC apunta también a la correlación negativa entre seguridad y buena gobernanza: países con puntuaciones bajas en gobernanza tales como Etiopía, Uganda y Ruanda (también) fueron seleccionados por el (potencial) papel de los Países Bajos en el tema de seguridad y el estado de derecho.

Aparte de la RDC, otros dos países de salida tienen puntuaciones relativamente altas: Burkina Faso y Tanzania. Tanzania fue considerado un país mimado de los donantes y el país tendría una base amplia para empujar su propio desarrollo. Según el Ministerio, debería ser posible encontrar a otros donantes anuentes a asumir los programas neerlandeses (a pesar de las advertencias de la Embajada neerlandesa en lo que concierne el sector de salud). El argumento de país mimado de los donantes se utilizó bastante selectivamente, ya que se lo podría haber utilizado igualmente en el caso de

\*

Benín, Kenia, Mozambique, la Autoridad Palestina y Afganistán (véase Anexo II, Tabla II.2 y Figura II.1). Asimismo, la conclusión de que el país tenía una base amplia para impulsar su propio desarrollo igualmente puede ser aplicada a Mozambique y Ghana. Basándose únicamente en el criterio de la AOD, tener en cuenta la AOD per cápita y la participación de los Países Bajos en la AOD total, Tanzania ocupa el octavo lugar, muy por encima de Benín, Burundi, Kenia, Indonesia y Mozambique.

En el caso de Burkina Faso, el argumento principal fue que el programa *existente* no compaginaba con las nuevas prioridades. No obstante, criterios más objetivos (tales como el porcentaje de la población con acceso a agua potable mejorado, la contribución de la agricultura al PIB o la tasa de mortalidad materna) podrían haber llevado a una conclusión muy distinta. En nuestro análisis del potencial de las puntas de lanza temáticas, Burkina Faso obtiene una puntuación mucho más alta que la valoración realizada por el Ministerio neerlandés, especialmente en lo referente a agua y seguridad alimentaria. El tema de la seguridad alimentaria constituye un buen ejemplo. Según el Ministerio, la agroindustria neerlandesa no estaba interesada en Burkina Faso. Sin embargo, el sector agrícola de Burkina Faso enfrenta varios desafíos graves tales como productividad baja, dependencia alta de las condiciones climáticas y dependencia de un pequeño número de cultivos (especialmente el algodón). La agricultura de riego está pobremente desarrollada (hoja de datos de la FAO, 2014). Muchos niños padecen de malnutrición. Además, el Ministerio había usado el criterio del potencial para los nuevos temas bastante selectivamente: para Burkina Faso el argumento fue que el *programa existente* no compaginaba con las nuevas prioridades, mientras que para Ruanda, donde los Países Bajos estaban activos en los temas de justicia, energía y descentralización, el *potencial* fue el argumento para seleccionar el país. El argumento de que Burkina Faso era en mayor medida un país mimado de los donantes que Benín no se ve respaldado por los hechos.<sup>42</sup> En nuestro análisis, Burkina Faso ocuparía el tercer lugar, Benín el onceavo.

Según el Ministerio neerlandés, se hizo la selección neerlandesa después de haber consultado donantes afines, con base en el objetivo de mejorar la división del trabajo entre los países. Por ejemplo, el Ministro escribió en una carta dirigida al parlamento neerlandés que el retiro de otros donantes (Dinamarca) de Benín había sido un argumento importante para quedarse en este país.<sup>43</sup> En la práctica, los Países Bajos y Dinamarca habían usado el argumento de la división del trabajo entre los países sin que efectivamente una parte hubiera asumido los programas de la otra parte (véase el informe país referente a Burkina Faso).

---

<sup>42</sup> El WRR (2010) había afirmado que el impacto del apoyo neerlandés sería más alto en países como Burkina Faso, donde los Países Bajos eran el primer o segundo donante (bilateral).

<sup>43</sup> La respuesta a preguntas formuladas por la Comisión de Asuntos Exteriores (carta del 13 de Mayo de 2011).

Hemos repetido el análisis usando datos de 2014. Para este análisis excluimos la posición neerlandesa en el país como donante bilateral y la proporción de la AOD neerlandesa en la AOD total. Los resultados prácticamente son los mismos que los del análisis en base a datos de 2010, lo que significa que también en retrospectiva las conclusiones son las mismas.

### 3.4 La relación entre los criterios y la eficacia de la ayuda

El propósito de los criterios de selección fue garantizar una cooperación bilateral al desarrollo más eficiente y eficaz. Sin embargo, el análisis no incluyó una valoración de la eficacia de los programas existentes y/o el apoyo neerlandés brindado en los países socios, sino que se apoyó mayoritariamente en indicadores macro. Como resultado, el proceso no garantizó que la reducción del número de países socios llevaría a una ayuda más eficaz.<sup>44</sup>

La presente evaluación presenta varios ejemplos. Mientras que SDRS, por ejemplo, era uno de los nuevos temas, los Países Bajos terminaron programas eficaces en Nicaragua, Burkina Faso y Tanzania (véase el Capítulo 7 y los informes de país). Especialmente en el último país, hubiera sido fácil seguir dando apoyo al sector de salud. El cierre de la Embajada neerlandesa en Guatemala es otro ejemplo de ello. El país no obtiene una buena puntuación en la mayoría de los indicadores para continuar el apoyo neerlandés (como sucede también en el caso de los demás estados frágiles). El estudio de caso referente a Guatemala muestra que la Embajada neerlandesa jugó un papel importante en el país. A pesar de ser un donante relativamente pequeño, la Embajada mantuvo un diálogo activo con el Gobierno guatemalteco con respecto a asuntos de derechos humanos y la justicia de transición y fue un socio crítico y franco. La Embajada apoyó organizaciones de derechos humanos que ayudaron a fortalecer la justicia y seguridad y a proteger los grupos guatemaltecos más vulnerables (Kruijt et al., 2013; IOB, 2014, véase también el Capítulo 5). Con un presupuesto relativamente pequeño, los Países Bajos hubieran podido apoyar importantes procesos en un país donde otros donantes estaban reduciendo sus actividades, incluso desde la Embajada neerlandesa en Costa Rica.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> La idea general es que al concentrar la ayuda bilateral en un número más pequeño de países, se reduce la fragmentación y por lo tanto se incrementará la eficiencia y eficacia. Sin embargo, también puede llevar a rendimientos decrecientes. Asimismo, una aumentada eficacia tampoco está garantizada si un donante decide finalizar gradualmente programas altamente eficaces a fin de concentrar la ayuda en menos - pero también menos eficaces- programas. Por lo tanto, cabe esperar que una reducción de la fragmentación aumentará especialmente la eficacia de la ayuda cuando forma parte de una mejor división de trabajo entre los donantes (véase Bigsten et al., 2011).

<sup>45</sup> Cabe observar que varios proyectos en curso fueron incluidos en el Programa para América Central (MAP, 2012-2015) administrado por la Embajada neerlandesa en Costa Rica.

\*

Luego, el análisis se limitó a relaciones bilaterales descentralizadas, reduciendo el número de países socios de 33 a 15, pero permitiendo a agencias de ejecución en el área del desarrollo del sector privado a trabajar con una lista completamente diferente de 68 países.

Las agencias de ejecución casi no estuvieron activas en muchos de estos países, mientras que en algunos casos el énfasis en pobreza también podría ponerse en entredicho (IOB, 2014a). Más en general, el énfasis en la reducción del número de países socios impidió hacer una comparación con otros canales de ayuda, incluyendo el canal multilateral. Biscaye et al. (2015) llega a la conclusión que no existe evidencia contundente de que o la ayuda bilateral o la multilateral sea más eficaz.

### 3.5 El impacto en la fragmentación

En 2010, los Países Bajos ofrecieron ayuda a más de 100 países (y regiones). En alrededor de 70 de estos países, el apoyo total era más bien limitado (menos de 5 millones de euros) y en 47 países incluso menos de 1 millón de euros. En ese momento, el Ministerio neerlandés estuvo facilitando 2,281 actividades destinando un total de 3.6 mil millones de euros. En 2015, estas cifras habían bajado a 1,486 actividades con un total de 3.1 mil millones de euros (incluyendo 410 millones de euros destinados solicitantes de asilo) y un total de 69 países y regiones.

La Figura 3.2 muestra cómo el Ministerio logró reducir la fragmentación de la ayuda. El eje horizontal se ubican los países (y regiones) receptores por el tamaño total del apoyo bilateral neerlandés recibido (el eje vertical), para 2010 (la línea verde) y 2015 (la línea azul). El cambio hacia la izquierda significa que el número de países que reciben ayuda ha disminuido. Una gran parte del presupuesto bilateral (129 millones de euros) se destinó a actividades realizadas en la región africana (67 actividades en total).

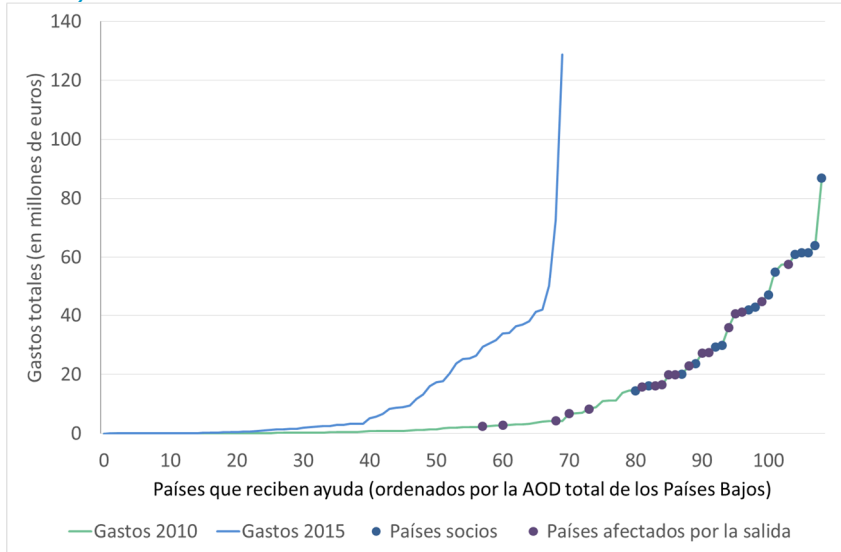
A pesar de que se lograra reducir la fragmentación, los Países Bajos aún ayudaban a muchos países con presupuestos pequeños. En 2015, 24 países recibieron menos de 1 millón de euros y 38 países menos de 5 millones de euros. En una nota interna, la IOB (2013c) encontró una correlación (negativa) fuerte entre el tamaño del presupuesto para la cooperación bilateral al desarrollo y los costos de transacción. Además, y en línea con las conclusiones de investigaciones internacionales (Bigsten et al., 2011), los costos de transacción para ayuda basada en proyectos son mucho más altos que los para ayuda basada en programas. El Ministerio redujo el impacto de la reducción del número de países socios en la fragmentación de la ayuda porque simultáneamente cambió de ayuda basada en programas (especialmente apoyo presupuestario) a ayuda basada en proyectos. De las actividades apoyadas en 2015, 683 tuvieron un presupuesto multianual de menos de 1 millón de euros y 226 de menos de 100,000 euros. Si bien iniciativas más pequeñas pueden ayudar en catalizar el desarrollo, también contribuyen a una aumentada fragmentación y costos de transacción relativamente altos.





\*

**Figura 3.2** Fragmentación de la ayuda neerlandesa por país (2010 y 2015)\*



\* El gráfico no incluye el apoyo proporcionado a programas mundiales y el apoyo proporcionado en los Países Bajos. El gráfico incluye países y regiones (para programas regionales)

Fuente: Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores, adaptado por la IOB.

### 3.6 Conclusiones

Este capítulo analizó el proceso de selección de los 15 países con los que los Países Bajos continuarían la relación bilateral de desarrollo. Se supuso que la eficiencia y eficacia de la ayuda mejorarían si los Países Bajos reducirían el número de países socios y si los Países Bajos pasarían de temas existentes a nuevas puntas de lanza en las que el valor añadido neerlandés estaría más alto. Sin embargo, el Ministerio no proporcionó un fundamento empírico para respaldar estos supuestos. Introdujo un cambio considerable de políticas sin tener evidencia rigurosa. Diversidad, por ejemplo, tendrá una connotación más positiva si el objetivo es catalizar el desarrollo endógeno.

El proceso de selección de países en sí no fue un ejercicio técnico o mecánico. No obstante, la aplicación de varios criterios sin suministrar información sobre su peso relativo también hizo que el proceso se volviera opaco y propenso a ser selectivo. Ello contribuyó a la percepción de que fue un proceso arbitrario. A pesar de que la correlación de nuestra valoración y la apreciación del Ministerio sea alta, el retiro gradual de la cooperación bilateral con la RDC, Tanzania y Burkina Faso no puede justificarse por la mera aplicación de los criterios de selección. El Ministerio fue selectivo en el uso de argumentos en favor o en contra de retirar gradualmente el apoyo.

Una crítica más fundamental es que el proceso no se apoyó en un análisis exhaustivo del impacto de la terminación de programas neerlandeses en curso, y solo se apoyó en supuestos no verificados. La decisión de sectores no se basó en evidencia empírica sobre la eficacia del apoyo neerlandés, el

proceso de selección tampoco se basó en una apreciación caso por caso. Hubo un fuerte énfasis en reducir el número de países socios, más que en reducir el número de países que reciben ayuda. Mientras que el Gobierno neerlandés pretendió aumentar la eficiencia y eficacia de la ayuda concentrándose en y reduciendo la proliferación de la ayuda, las formas más fragmentadas de la ayuda (ayuda bilateral ofrecida a países no socios y programas de PSD) no fueron tomadas en consideración. De alguna manera, ha sido un proceso al revés: empezó con la decisión de suspender el apoyo a 18 países socios, más que en una apreciación de la eficacia de la ayuda neerlandesa brindada a estos países. La 'difícil decisión' de retirar gradualmente el apoyo bilateral ofrecido a Burkina Faso pudo haberse evitado al aumentar simplemente el número de países socios con uno.<sup>46</sup>

Un instrumento principal para aumentar la eficiencia y eficacia de la ayuda sería una mejor coordinación entre donantes y una mejor división del trabajo. No obstante, al enfocarse en criterios internos en vez de promover una mejor división del trabajo entre los donantes de la UE, se perdió la oportunidad de mejorar la eficacia de la ayuda.

---

<sup>46</sup> La expresión 'difícil decisión' se usó en varias cartas dirigidas al Parlamento neerlandés.



4

## El proceso de salida

## 4.1 Introducción

Si bien los Países Bajos decidieron terminar gradualmente la relación bilateral de desarrollo con 18 países, su propósito era hacerlo cuidadosamente, teniendo en cuenta los intereses de los países receptores. El Ministerio neerlandés cumpliría con las recomendaciones formuladas en la *Joint evaluation of aid exit and transformation* encargada por los Países Bajos, Noruega y Suecia (Slob y Jerve, 2008). Esta evaluación conjunta aconsejó a los donantes que tomaran en cuenta seis factores críticos a la hora de decidir terminar gradualmente la cooperación bilateral al desarrollo (véase Cámara Baja, 2008-2009, 31 250, n° 56):

1. comunicación en tiempo oportuno a nivel político con los países en cuestión;
2. involucramiento de las partes interesadas en el proceso;
3. desarrollo de una planificación realista con la participación de los países en cuestión;
4. flexibilidad en la asignación de presupuestos;
5. el respeto de las obligaciones y compromisos políticos existentes;
6. la toma en cuenta de la capacidad institucional existente, con miras a prevenir la destrucción de capital y garantizar la sostenibilidad de los resultados.

La Embajadas neerlandesas afectadas elaborarían una estrategia de salida, que incluía una valoración de las opciones de traspasar los programas neerlandeses a otros donantes.

El presente capítulo informa sobre los resultados de un análisis del proceso de la salida de seis países seleccionados por la IOB: Bolivia, Burkina Faso, Guatemala, Nicaragua, Tanzania y Zambia. El capítulo llega a la conclusión de que si bien las Embajadas neerlandesas intentaron adherirse a las recomendaciones de la evaluación conjunta de salida, y si bien gestionaron adecuadamente el proceso, el deseo de retirarse rápidamente y la falta de flexibilidad socavó la posibilidad de cumplir con el espíritu de dichas recomendaciones.

Además, el supuesto de que las embajadas podrían traspasar los programas neerlandeses a otros donantes no era realista. Como consecuencia, no había manera de garantizar que no se perdiera capital y que se respetaran los intereses de los receptores. El tiempo para encontrar financiamiento alternativo era demasiado corto, especialmente para las ONGs y OSCs.

## 4.2 Comunicación en tiempo oportuno

En general, los países y organizaciones involucrados en este proceso tenían una opinión positiva sobre la claridad y oportunidad de las comunicaciones con respecto a la decisión neerlandesa de terminar la cooperación. La seis embajadas directamente informaron a las autoridades -generalmente el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y el Primer Ministro- en los países en los que han sido acreditadas en cuanto no más se había tomado la decisión final. Una nota verbal, redactada por el Ministro

\*

neerlandés en Marzo de 2011, explicó que el principal objetivo de reducir el número de países socios era aumentar la eficacia de la cooperación neerlandesa al desarrollo. Agregó que los Países Bajos iban a terminar gradualmente su relación de desarrollo con el país cuidadosamente. El Ministerio honoraría las obligaciones existentes y las autoridades serían involucradas plenamente en el proceso de salida. La Embajada en Burkina Faso estuvo en desventaja por el tiempo que se tardó para tomar la decisión final. Por lo tanto, la Embajada informó a las autoridades que existía la posibilidad de que los Países Bajos suspendieran su apoyo bilateral brindado al país.

Una vez las autoridades habían sido informadas, las Embajadas comunicaron la decisión neerlandesa a otros ministerios, donantes y partes interesadas. Varias Embajadas (por ejemplo las en Zambia y Burkina Faso) además explicaron la decisión neerlandesa mediante comunicaciones, discursos y entrevistas con los medios. En Nicaragua, la Embajada contrató a medio tiempo un experto local en comunicación para desarrollar una estrategia de comunicación apropiada.

En Bolivia, la Embajada coordinó un estudio de las experiencias y las lecciones aprendidas durante los 25 años de cooperación al desarrollo con Bolivia, que abarcó los temas de educación, el medio ambiente, género y emancipación, desarrollo productivo, buena gobernanza, investigación socio-económica y cultura. Se publicó los resultados en un libro titulado *Brillar Juntos*. En Zambia, la Embajada encargó un estudio para destacar los resultados de cinco décadas de cooperación entre Zambia y los Países Bajos (Hoek, 2014). En otros países, estudios planificados fueron cancelados. En estos casos se perdieron oportunidades de aprender del suministro de ayuda durante un período largo.

No obstante, a pesar de todos los esfuerzos de comunicación, estos representaron consultas unidireccionales limitadas con otras partes interesadas, ya que la decisión de retirarse y de hacerlo relativamente rápido, ya se había tomado.

### **4.3 Involucrar a partes interesadas en el proceso**

Dada la decisión de retirarse dentro de los dos años, hubo limitadas opciones para involucrar en el proceso a partes interesadas y de esta forma tomar en cuenta sus intereses. Adherirse a este principio no había sido parte del proceso de toma de decisiones, ni había sido incluido en las instrucciones facilitadas a las embajadas. El proceso estuvo basado más en procedimientos internos del Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores que en el proceso de planificación y presupuestación de los gobiernos receptores o de las ONGs apoyadas. La estrategia y el plan de salida gradual no fue elaborado en estrecha consulta con los socios nacionales. En la práctica, los intereses de los receptores únicamente se respetaron en el sentido de que se trató de alargar el financiamiento durante el mayor tiempo posible dentro del calendario de salida y de que se trató de encontrar a otros donantes que asumieran el papel neerlandés. Varias Embajadas neerlandesas (incluyendo

las en Tanzania, Bolivia y Burkina Faso) habían advertido sobre los riesgos de un retiro unilateral en tiempo inoportuno de los Países Bajos, pero ello no tuvo un impacto en la toma de decisiones o la estrategia de salida gradual.

Resultó difícil que otros donantes participaran en las actividades neerlandesas. Existen varias razones para ello. En primer lugar, igual que los Países Bajos, cada donante tenía su propio programa multianual, prioridades y restricciones presupuestarias, y su flexibilidad era limitada. Segundo, mientras que las embajadas a menudo intentaron coordinarse a nivel del país socio, las principales decisiones fueron dictadas por la sede (De Kemp, Faust y Leiderer, 2011). Tercero, mientras que se pidió de las embajadas que discutieran el traspaso de sus programas en el nivel local, no tenían nada que ofrecer a cambio. Ello demuestra por qué es imperativo discutir la división del trabajo en el nivel central.

A veces la salida neerlandesa coincidió con un incremento del presupuesto realizado por otro donante. Ello fue el caso en el sector de educación en Burkina Faso (aunque solo para dos años). En la práctica, la salida neerlandesa a veces coincidió con la salida de otro donante o con una reducción del presupuesto. En Bolivia, algunos socios reprocharon a los Países Bajos de retirarse en un momento en que la sociedad boliviana estaba experimentando un cambio fundamental y en un momento en que otros donantes ya estaban en el proceso de salida gradual. Ello limitó las opciones de encontrar financiamiento alternativo para las actividades neerlandesas. En Nicaragua, varios donantes grandes (Dinamarca, el Reino Unido y Suecia) también anunciaron que estaban terminando su apoyo al país. No se trató de coordinación entre donantes o de armonización en cuanto a estas decisiones; en efecto, todas las decisiones de salida de donantes 'afines' fueron tomadas unilateralmente, sobre la base de consideraciones domésticas. Como resultado, fue imposible de traspasar exitosamente los programas. Además, los donantes que se quedaron cambiaron de apoyar sectores sociales a infraestructura económica y al desarrollo del sector privado. Esto lo hizo muy difícil para ellos encontrar a otros financiadores, y tuvieron limitadas opciones para generar recursos propios.

En cuarto lugar, un reto específico para las Embajadas neerlandesas en Zambia y Burkina Faso fue el éxito de la coordinación entre donantes. El aspecto negativo de la mejorada división del trabajo fue que sería difícil encontrar a otras partes para llenar los vacíos dejados por el retiro de los Países Bajos. En Zambia, los Países Bajos y Dinamarca se retiraron del sector de educación en una fase crítica. Irish Aid (la agencia irlandesa de cooperación) era un donante más pequeño que estaba enfrentando problemas presupuestarios. Los dos donantes salientes pasaron por alto el impacto de su salida en el papel estratégico del donante que se quedó. La salida de los Países Bajos y Dinamarca fue aparentemente superada por el apoyo sectorial por parte de DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido) y por el fondo común de Japón (JICA), pero en ambos casos se estaba sobre todo reasignando partes de sus presupuestos destinados a Zambia. Irish Aid perdió un socio crucial que tenía mucha experiencia en asuntos de gobernanza en el diálogo con el Ministerio de Educación.

\*

En Burkina Faso, la Embajada neerlandesa consultó con la UE sobre el sector de salud, con UNICEF (sobre salud y educación) y con Luxemburgo (sobre educación) para compensar los efectos negativos de la salida neerlandesa. UNICEF aceptó hacerse cargo de la administración de programas neerlandeses en los sectores de educación y salud durante 2012 y 2013, lo que le permitió a la Embajada de desembolsar el mayor monto posible hasta 2013. Sin embargo, en otros casos las consultaciones fueron limitadas.

#### 4.4 Planificación realista

En general, la salida neerlandesa fue bien gestionada por las embajadas, dentro de los límites fijados por el Ministerio neerlandés. Sin embargo, las embajadas casi no recibieron respaldo de la sede. Se les pidió que incorporaran sus estrategias de salida en los Planes Estratégicos Multianuales (MASP), pero las directrices fueron menos pertinentes para las embajadas que estaban retirando gradualmente la cooperación al desarrollo. Esta decisión de sincronizar las estrategias de salida con el proceso de MASP alargó el procedimiento (hasta finales de 2011). Lo hizo más difícil mantener discusiones en tiempo oportuno sobre las implicaciones de la salida con el gobierno y otras partes interesadas. Las embajadas afectadas por el cierre también sintieron que tenían que resolver todo ellas mismas. A pesar de que hubo regulaciones administrativas con respecto al cierre de una embajada, no existían protocolos bien definidos.

En Tanzania, la Embajada neerlandesa había planificado su salida para el verano de 2013 y estipuló 18 meses más para la finalización de los asuntos administrativos. Los retrasos ocurridos mostraron que esta programación no era realista. La Embajada tuvo que adaptar la programación, posponiendo la salida del verano de 2013 al verano de 2014. Cuando finalmente se había aprobado la estrategia de salida para Tanzania, el gobierno ya había iniciado las preparaciones para el año fiscal 2012-2013. Por consiguiente, en la práctica, el proceso de salida fue extremadamente corto. La principal pregunta es por qué la necesidad de una salida rápida en Tanzania, ya que no se iba a cerrar la embajada. Si hubiera habido más flexibilidad en el número de países socios y en el proceso de salida, hubiera sido posible dar más tiempo al proceso de retiro en el sector de salud, mientras se estaba suprimiendo el apoyo brindado a otros sectores. Ello hubiera dado a la Embajada un papel que desempeñar en el grupo de donantes y en el diálogo sobre políticas.

El principio de una programación realista estuvo más orientado hacia los intereses de los Países Bajos que hacia los de las partes interesadas. El tiempo para encontrar financiamiento alternativo fue corto, especialmente para las ONGs y OSCs que estaban recibiendo apoyo. Varias estrategias de salida (por ejemplo para Tanzania, Burkina Faso y Guatemala) se enfocaban fuertemente en procesos internos. Al traspasar en tiempo oportuno la administración de programas neerlandeses en curso a UNICEF, el Embajada en Burkina Faso logró combinar la salida con la continuación del apoyo ofrecido al Gobierno. Ello no fue una opción viable para las ONGs y OSCs que estaban recibiendo apoyo.

Existen varios ejemplos de donantes que tomaron más tiempo para el



proceso de salida. En Burkina Faso, Suecia decidió en 2012 de retirar gradualmente su apoyo brindado al país, pero aunque Suecia no fuera uno de los donantes más grande, se dio mucho más tiempo. En su estrategia de salida, Suecia contempló terminar la cooperación bilateral al desarrollo a finales de Junio de 2016. Uno de los principios de la salida sueca fue proporcionar apoyo complementario que se enfocaba en la sostenibilidad, mediante la protección de inversiones y resultados. En Zambia, Dinamarca también optó por una salida rápida, pero los daneses aun así continuaron su apoyo por un tiempo más largo. El Reino Unido anunció en 2011 que iba a terminar su cooperación bilateral al desarrollo con Vietnam para 2016 (ICAI, 2016). En Ghana, el Gobierno y los donantes acordaron hacer varios años intentar terminar la AOD para 2020 (IOB, 2014c).

## 4.5 Flexibilidad

La Evaluación Conjunta de 2008 consideró la flexibilidad como una condición clave para una salida responsable. Sin flexibilidad en el calendario, la programación y el financiamiento no sería posible involucrar a las partes interesadas en el proceso, de adaptar la salida a la situación existente y de incluir preocupaciones de las partes interesadas e inquietudes sobre la sostenibilidad (Slob y Jerve, 2008). Estos aspectos fueron descuidados con demasiada frecuencia.

Inicialmente, en mayo de 2011, el Ministerio neerlandés había pedido que se mostrara cierta flexibilidad en la programación y en la elaboración del presupuesto. Sin embargo, varios meses después, ordenó a las embajadas concernidas que garantizaran una salida responsable pero rápida y que mostraran contención en reclamaciones presupuestarias. En combinación con el tiempo requerido para la aprobación de las estrategias de salida, ello limitó la flexibilidad efectiva. El Ministerio en La Haya desestimó compromisos adicionales para Zambia o solamente los aceptó tras la insistencia de la Embajada. Mientras que la Embajada logró alargar varias actividades hasta finales de 2013, el Ministro del Estado no permitió alargar actividades más allá de 2013 en Burkina Faso. En este país, así como en Tanzania y Zambia, el apretado calendario de la salida redujo la flexibilidad.

Para Nicaragua y Guatemala, el Programa para América Central (MAP, 2012-2015) otorgó algo de flexibilidad para ciertas ONGs que estaban recibiendo apoyo. El programa se dirigió a actividades en los ámbitos de seguridad, gobernanza y derechos humanos.<sup>47</sup> Dentro del programa regional, la Embajada en Costa Rica alargó dos actividades en Nicaragua: el apoyo al programa de facilitadores judiciales de la OEA (hasta 2015) y el programa con la Policía Nacional para luchar contra la violencia hacia las mujeres (hasta 2013). Para Guatemala, la Embajada en Costa Rica asumió dos programas en curso mediante el MAP: el programa sobre armas pequeñas (Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible) (hasta 2014) y la Comisión Internacional contra la Impunidad (hasta 2013).

---

<sup>47</sup> El presupuesto inicial para el MAP ascendió a 22.5 millones de euros, pero ha sido incrementado a 44 millones de euros. Un coordinador especial para el programa regional fue nombrado en la Embajada neerlandesa en San José. El Ministro suspendió el programa a partir de 2015.

\*

## 4.6 Respetar obligaciones existentes

Esta recomendación de la Evaluación Conjunta no solamente abordó obligaciones jurídicas, sino también compromisos existentes. Según los autores, no honrar compromisos asumidos en procesos extensos de planificación afectaría negativamente a las instituciones en cuestión (Slob y Jerve, 2008).

Aunque el Ministerio neerlandés inicialmente había solicitado a las embajadas que respetaran tanto las obligaciones jurídicas existentes como los compromisos políticos, posteriormente se mostró más reticente. Las embajadas lograron respetar obligaciones (jurídicas) existentes, pero no siempre otros compromisos. Habían despertado expectativas mediante compromisos multianuales, al ser miembro de grupos de donantes y grupos de trabajo (sectorial), a veces como donante líder, al participar en el desarrollo de planes sectoriales y en fondos básicos a más largo plazo destinados a ONGs. En 2010, en Zambia, por ejemplo, los Países Bajos habían propuesto suspender la decisión de renovar el memorándum de entendimiento (MdeE) para el apoyo presupuestario general (APG) por un período de cuatro años, hasta que la evaluación del APG estuviera lista. Se esperaba que los Países Bajos continuaran el suministro del apoyo presupuestario para los años 2011-2014. Sin embargo, cuando se disponía de la evaluación (positiva), los Países Bajos decidieron retirarse. Ello también ocurrió en otros casos como por ejemplo con el APG en Tanzania. En otros sectores, los Países Bajos tenían un papel central como donante (líder), por ejemplo en el sector de educación en Zambia y Burkina Faso o en el sector de salud en Tanzania, Burkina Faso y Nicaragua. En este último país, los Países Bajos firmaron un MdeE con otros socios de cooperación y con el Gobierno para apoyar el fondo canasta para salud (FONSALUD) con 4 millones de euros anuales hasta 2015. Sin embargo, no hubo un contrato firmado. Los Países Bajos desembolsaron 2 millones de euros, pero el Ministerio no aprobó la solicitud de la Embajada de apoyar el fondo con otros 2 millones de euros. Compromisos asumidos con ONGs no fueron siempre respetados tampoco, como en Tanzania. Incidentalmente, los Países Bajos brindaron compensación. En Tanzania, los Países Bajos apoyaron la construcción de un nuevo hospital de maternidad en compensación del efecto acumulativo de la decisión de no ofrecer apoyo presupuestario y una reducción general del presupuesto del 11%.

## 4.7 Capacidad institucional

Según los autores de la Evaluación Conjunta, una salida responsable requiere realismo en cuanto a la capacidad institucional del receptor y apoyo en hacer frente a la salida de la ayuda (Slob y Jerve, 2008).

El Ministro neerlandés de Asuntos Exteriores no dedicó mucha atención a estos puntos tampoco. Se permitió que se hiciera un análisis de la capacidad del país socio, pero no fue un requisito. Es más, las embajadas solamente recibieron la recomendación de intentar encontrar otros donantes que estuvieran dispuestos a asumir los programas neerlandeses. Sin embargo, el Ministerio no disponía de una estrategia para traspasar actividades a otras partes interesadas, y la práctica mostró que no fue realista suponer que esto sería posible. Los otros donantes estaban obligados por sus propios planes y compromisos multianuales. La pregunta de qué iba a pasar después de la salida si no se logró encontrar otro donante quedó sin contestar.

Las estrategias de salida de las embajadas casi no se refirieron a la recomendación de tomar en cuenta la capacidad institucional existente de los países receptores tampoco, y esto no fue problemático, según se deduce de las evaluaciones de las estrategias por parte de La Haya. En varias ocasiones, las estrategias de salida advirtieron sobre las consecuencias para los sectores y organizaciones concernidas, pero no aportaron soluciones. Las consecuencias para los sectores que recibieron ayuda apenas fueron tomadas en cuenta en la decisión de salida en sí, como es evidente en el sector de salud en Tanzania, el sector de educación en Zambia o las OSCs que recibieron ayuda en Guatemala. A pesar de la larga trayectoria del apoyo neerlandés en diversos sectores y la acordada división del trabajo entre donantes, el Gobierno neerlandés simplemente asumió que el valor añadido neerlandés en estos sectores era limitado.

#### 4.8 La señal política

En retrospectiva, parece que no se dedicó mucha atención a la dimensión política de la salida neerlandesa, especialmente en países donde los Países Bajos cerraron sus embajadas. El impacto del retiro de un donante bilateral más grande que ha estado activo desde hace décadas, que a menudo ha sido un donante líder, y que se adhería a los principios de París, fue subestimado. Varios países temían un efecto de bola de nieve.

Varios países intentaron convencer a los Países Bajos que no se retiraran o que no cerraran la embajada, incluyendo un antiguo Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua, el Ministro de Relaciones Exteriores de Burkina Faso y el Ministro guatemalteco de Relaciones Exteriores. Este último argumentó que la presencia neerlandesa era esencial para fortalecer la democracia, garantizar el respeto de los derechos humanos en Guatemala y para luchar contra la corrupción y la impunidad. El Fiscal General y el Comisionado de CICIG pidieron a los Países Bajos que reconsideraran el cierre de la Embajada, argumentando que era extremadamente importante consolidar las mejoras logradas en los ámbitos de seguridad y justicia (IOB, 2013b).

En Tanzania, esta situación se complicó por la suspensión del apoyo presupuestario en 2009 y 2010, a causa de una discusión en torno a los derechos jurídicos de un inversor neerlandés. En Diciembre de 2010, justo cuando las relaciones bilaterales estaban a punto de volver a la normalidad, los Países Bajos decidieron no renovar sus contribuciones al apoyo presupuestario general y en Marzo informaron el Gobierno de Tanzania de sus intenciones de retirarse gradualmente. La decisión fue una sorpresa, no solamente para el Gobierno tanzano, sino también para otros socios en el desarrollo. El Gobierno tanzano y varios socios en el desarrollo sintieron que la decisión neerlandés de retirarse gradualmente estaba relacionada con el anteriormente mencionado caso en que un inversor neerlandés en Tanzania estaba involucrado. Además, no todo el mundo entendió cómo los Países Bajos pudieron terminar una relación de larga data con uno de los países más pobres y continuar su relación de ayuda con otros países con un nivel más alto de ingresos (tales como Kenia y Ghana). La decisión de salir rápidamente también reflejó negativamente sobre la imagen los Países Bajos.

En Zambia, Bolivia y Burkina Faso, la decisión neerlandesa de cerrar la

\*

embajada fue percibida como una señal política negativa hacia el gobierno. Temían que la decisión neerlandesa desencadenara la salida de otros donantes. Para partes interesadas de Burkina Faso fue difícil entender la decisión neerlandesa en el contexto de la inestabilidad en la región y la decisión de mantener países más fuertes (como Ghana) en la lista. La Embajada trató de cambiar la percepción de que la decisión neerlandesa de retirarse guardaba relación con la situación política en Burkina Faso mediante entrevistas en la prensa. Sin embargo, los esfuerzos de la Embajada de comunicar las razones de la salida neerlandesa nunca fueron entendidas plenamente.

La decisión de salida también tuvo un impacto en las relaciones entre los Países Bajos y Zambia y Burkina Faso. En este último país, la Embajadora neerlandesa en Zimbabue fue recibida con tibio beneplácito cuando presentó sus credenciales. El Embajador neerlandés en Mali no logró presentar sus credenciales en Burkina Faso.

## 4.9 Conclusiones

En general, las partes interesadas coinciden en afirmar que el proceso de salida a nivel de las embajadas fue bien dirigido y que las autoridades y otras partes interesadas fueron informadas en tiempo oportuno. Sin embargo, la posibilidad de cumplir con el espíritu de las recomendaciones fue socavada por el hecho de que la decisión fue tomada antes de que se hubieran iniciado las consultas, debido al deseo de retirarse rápidamente y debido a la elaboración de estrategias de salida casi sin el involucramiento de las partes interesadas. Aunque se lograra respetar obligaciones jurídicas y hubiera cierto grado de flexibilidad presupuestaria, la estrategia no tomó en cuenta suficientemente los intereses y la capacidad institucional de los receptores (gobierno y ONGs). El tiempo disponible para adaptarse a la cambiada situación fue bastante corto y no tomó en consideración el proceso de planificación de los socios o el tiempo que se necesitaba para encontrar otras fuentes de financiamiento. La capacidad institucional de los socios apenas jugó un papel en la discusión. No se basó la salida en una valoración de sus consecuencias. Por consiguiente, no se garantizó la prevención de la pérdida de capital.

Las embajadas prácticamente no recibieron orientaciones de la sede. En la medida en que lo recibieron, se limitó a consejos en cuanto a garantizar una buena comunicación, desarrollar un calendario realista para una salida responsable pero rápida, y la protección de intereses neerlandeses, en vez de los intereses de las partes interesadas, sus capacidades y el riesgo de perder capital. Mientras que el argumento oficial para el cambio de las políticas había sido aumentar la eficacia de la ayuda, en realidad el objetivo del Ministerio neerlandés fue realizar una salida rápida sin perjudicar a los Países Bajos.

La idea de que otras partes interesadas asumirían los programas neerlandeses no fue realista. El Ministro albergó demasiadas expectativas en cuanto a la opción de que otros donantes estuvieran dispuestos a asumir los programas neerlandeses, dejando de lado los procedimientos de planificación de los otros socios en el desarrollo. Además, las Embajadas no tenían nada que ofrecer a cambio.

La dimensión política, asimismo, no recibió mucha atención, lo que fue especialmente el caso en países donde los Países Bajos cerraron sus embajadas, pero también en Tanzania. La señal política que una rápida salida podría emitir, sobre todo en el caso de un donante bilateral importante que había estado activo en el país desde hace décadas, a menudo como donante líder, fue subestimada.



5

## Apoyo presupuestario y el impacto macroeconómico



## 5.1 Introducción

El Capítulo 2 distinguió dos tipos de impacto del retiro gradual de la cooperación al desarrollo: el nivel macro y el nivel micro. El presente capítulo se concentra en el nivel macro y analiza los cambios ocurridos en los indicadores macro y la importancia de la AOD en relación al PIB del país y el presupuesto gubernamental.

La sección 5.2 esboza brevemente el impacto de la salida neerlandesa en la AOD total y la importancia de la asistencia al desarrollo para las economías de los 18 antiguos países socios. La sección 5.3 analiza en mayor detalle el impacto en los seis países de estudio de caso. Para cuatro de ellos, Burkina Faso, Nicaragua, Tanzania y Zambia, el capítulo incluye también una valoración del impacto de la terminación de apoyo presupuestario.<sup>48</sup> Sobre la base de este análisis, la sección 5.4 presenta una valoración general del impacto de la terminación del apoyo presupuestario. La sección 5.5 presenta las conclusiones.

Una de las conclusiones es que en general, y con excepción de Burkina Faso y Tanzania, la terminación del apoyo presupuestario, o incluso el retiro gradual de todo el apoyo bilateral, no ha tenido un impacto considerable en la economía de los países concernidos. El APG neerlandés y el apoyo bilateral total fueron demasiados pequeños como tener este impacto. Aparte de ello, en la mayoría de los países, el impacto de la ayuda disminuye debido a tasas de crecimiento favorables, e incrementos en las exportaciones, IED y en las remesas (estas últimas en los países latinoamericanos). Sin embargo, el hecho de que los impactos macroeconómicos sean relativamente pequeños, no significa que los efectos sean despreciables. Una continuación del apoyo presupuestario se habría traducido en gastos más altos destinados a sectores sociales que carecían gravemente de fondos.

## 5.2 Impacto de la salida en la AOD total

Una pregunta obvia es cómo la selección de países impactó en la AOD total de los 18 países afectados por la salida. La Tabla 5.1 refleja los cambios realizados en el apoyo neerlandés y en la AOD total entre 2008 y 2014. La mayoría de los países mostraron un aumento en la AOD total, a pesar de la salida neerlandesa. Excepciones son Zambia, Nicaragua, Guatemala, Kosovo, Georgia y Surinam. De estos países, la relación entre AOD y el INB, un indicador de la dependencia de la ayuda, sigue siendo relativamente alta en Zambia, Nicaragua, Kosovo y Georgia.<sup>49</sup> Sin embargo, Kosovo y Georgia tienen niveles de ingresos relativamente altos. Nicaragua y Guatemala son países en que la cooperación al desarrollo bajó notablemente y donde la salida neerlandesa contribuyó sustancialmente a este desarrollo. En Zambia, la AOD total disminuyó en un 6 por ciento. En 2008, la AOD neerlandesa

---

<sup>48</sup> Los Países Bajos ofrecieron apoyo presupuestario general a cinco de los seis países incluidos en esta evaluación, en lo que Guatemala es la excepción. En Bolivia, los Países Bajos ya habían terminado el apoyo presupuestario en 2005, debido a la inestable situación política y finanzas gubernamentales que habían mejorado rápidamente (IOB, 2006).

<sup>49</sup> La ayuda neerlandesa destinada a Kosovo fue modesta en 2009 y no disminuyó a pesar de la salida neerlandesa.

\*

ascendió a casi el 8 por ciento del total. Sin la salida neerlandesa, el apoyo externo brindado a Zambia habría sido estable.

En Senegal, el incremento total en la AOD fue relativamente pequeño en comparación con otros países de ingresos bajos. Sin la salida neerlandesa, el crecimiento en ayuda habría sido 37 por ciento más alto.

Este efecto asimismo es sustancial en Burkina Faso (46%), Tanzania (29%), y Bolivia (26%). Expresado como porcentaje del INB, el impacto de la salida neerlandesa es lo más alto en Surinam (1.2%) y Burkina Faso (0.7%). Para dar una indicación del volumen que representa en el país receptor: el porcentaje para Burkina Faso es comparable con una tercera parte del presupuesto destinado a salud en este país.

**Tabla 5.1 Cambios en OAD en los países de salida (2008-2014)**

	% Cambio en AOD	Cambio AOD neerlandés como % de AOD total	AOD como % de INB (2008)	AOD como % de INB (2014)	INB per cápita (USD, 2014)	AOD neerlandesa como % de INB (2008)
RDC	29	-2.0	9.9	8.3	380	0.17
Burkina	20	-9.1	12.0	9.0	700	0.72
Tanzania	17	-4.9	8.6	5.6	920	0.24
Senegal	8	-3.1	8.0	7.2	1,050	0.25
Pakistán	222	-1.3	0.9	1.4	1,400	0.01
Zambia	-6	-7.6	6.8	3.9	1,680	0.33
Nicaragua	-33	-5.4	9.0	3.7	1,870	0.32
Vietnam	90	-1.6	2.7	2.4	1,890	0.02
Moldova	75	-2.0	4.5	5.9	2,560	0.08
Bolivia	23	-6.1	3.9	2.1	2,870	0.13
Egipto	157	-1.1	1.1	1.2	3,210	0.01
Guatemala	-43	-4.8	1.4	0.5	3,430	0.05
Kosovo*	-24	0.1	13.6	7.7	3,990	0.01
Mongolia	51	-2.7	4.5	2.8	4,280	0.06
Georgia	-19	-1.0	7.0	3.4	4,490	0.05
Suráfrica	15	-2.9	0.4	0.3	6,800	0.01
Colombia	27	-2.8	0.4	0.3	7,970	0.01
Surinam	-87	-61.5	2.9	0.2	9,950	1.27

\* datos de 2009 en vez de 2008.

Fuente: OCDE/CAD, datos del CRS, Banco Mundial (IGD); cálculos de la IOB.

En general, Surinam, Burkina Faso, Zambia, Tanzania, Senegal, Nicaragua y Guatemala son los países más afectados. Con excepción de Surinam y Senegal, pero incluyendo a Bolivia, la siguiente sección examina en más detalle el impacto en estos países.



## 5.3 Impacto en los países examinados en los estudios de caso

### 5.3.1 Guatemala

En Guatemala, el país con el nivel de ingresos más alto de los seis países, la relación AOD/ INB ya estaba relativamente baja antes de la salida neerlandesa. En 2014, el país tuvo el ingreso más alto de los seis países (véase la Tabla 5.2). Una presión fiscal baja, niveles altos de informalidad y una evasión de impuestos generalizada contribuyeron a niveles bajos de ingresos recaudados a través del sistema fiscal, lo que socava el potencial del gobierno para hacer inversiones (sociales). Sobre todo debido a la reducción en los niveles de ayuda, la relación AOD/INB descendió del 1.4 por ciento en 2008 al 0.5 por ciento en 2014 (véase la Figura 5.1). Los Países Bajos proporcionaron alrededor del 5 por ciento de la AOD total, por lo que la salida neerlandesa no tuvo un impacto grande en la estabilidad macroeconómica. Por supuesto, el apoyo brindado al país no se proporcionó por razones macroeconómicas, sino para apoyar la transición de un estado frágil a un país más pacífico y democrático (véase el Capítulo 6). En este sentido, siguen existiendo desafíos. El desempleo es alto y se mantienen las desiguales relaciones de poder entre grupos indígenas y la población mestiza, con grupos desfavorecidos virtualmente excluidos de la vida social, económica y política del país.

### 5.3.2 Bolivia

En los últimos diez años, Bolivia mantuvo sostenidamente una tasa de crecimiento del PIB del 5 por ciento. Superávits comerciales continuos, mayoritariamente debido a la exportación de gas natural, plata, zinc y frijoles de soya contribuyeron a las crecientes reservas internacionales (de 5.3 mil millones de euros en 2008 a 11.6 mil millones de euros en 2014). En 2006, el Gobierno de Evo Morales nacionalizó parcialmente la extracción de gas y petróleo. Ello contribuyó a un aumento de los ingresos gubernamentales del 49 por ciento del PIB en 2013 y permitió al Gobierno de implementar varios programas sociales, registrando al mismo tiempo un superávit presupuestario. A pesar de estos desarrollos, siguen habiendo desafíos. Pese a la reducción de las tasas de pobreza y una inequidad decreciente, Bolivia sigue siendo uno de los países más pobres de América Latina. Oportunidades de empleo siguen siendo escasas para la juventud.

Los Países Bajos fueron un donante relativamente grande en el país (proporcionando el 7 por ciento de AOD en 2011). Sin embargo, la AOD se mantuvo constante e incluso creció en comparación con los niveles de 2008. La dependencia del país de la ayuda decreció del 3.9 por ciento en 2008 al 2 por ciento en 2014 debido al crecimiento económico. Dados estos acontecimientos, y especialmente el superávit comercial (en la mayoría de los años), las reservas internacionales altas y el superávit gubernamental, el impacto de la salida neerlandesa en la estabilidad macroeconómica es baja.

\*

Tabla 5.2 Características socioeconómicas de los seis países de salida						
	Burkina Faso	Tanzania	Zambia	Nicaragua	Bolivia	Guatemala
PIB/cápita (USD, 2015)	613	865	1.308	2.087	3.095	3.903
Crecimiento promedio per cápita en PIB (2005-2015)	2.7	3.4	3.9	2.6	3.2	1.5
Población, total (2015)	18	53	16	6	11	16
Crecimiento poblacional (% anual, medio 2005-2015)	3.0	3.1	2.9	1.2	1.6	2.2
Índice de Desarrollo Humano (2015)	0.40	0.52	0.59	0.63	0.66	0.63
Pobreza extrema (%)	55	47	64	11	8	12
Inequidad (Gini, cifra más reciente)	40	38	58	41	47	52

Fuente: Banco Mundial (IGD), CIA (The World Factbook)

### 5.3.3 Nicaragua

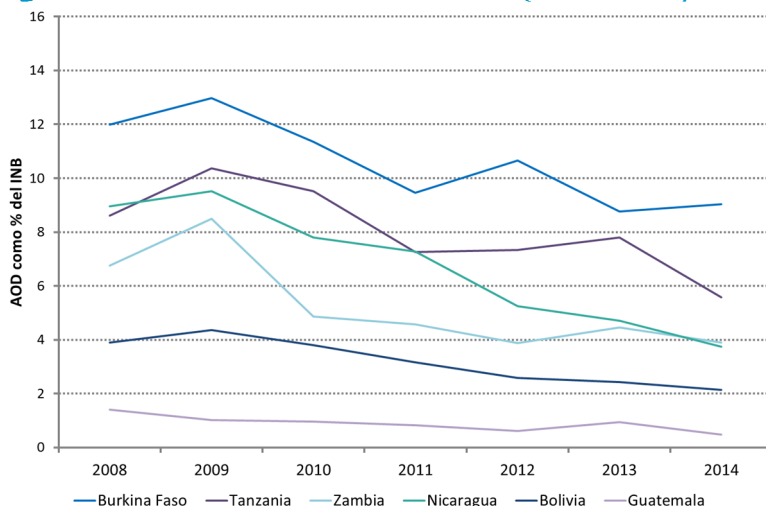
Nicaragua se convirtió en un país de ingresos medianos bajos en 2006 y logró un crecimiento económico de aproximadamente 4 por ciento a partir de ese año, aunque sigue siendo el país más pobre de la región y las tasas de crecimiento llevaron solo modestamente a una disminución de la pobreza. En 2005, tanto los Países Bajos como Suecia jugaron un papel decisivo en el desarrollo hacia el suministro del apoyo presupuestario general. Los Países Bajos fueron el donante bilateral de APG más grande, proporcionando el 16 por ciento del APG total entre 2005 y 2008. En este último año, decidieron proporcionar solamente la mitad del monto comprometido después de que el Gobierno nicaragüense excluyó a dos partidos políticos opositores de las elecciones. A finales de 2008, después de que se observó fraude en las elecciones municipales, los Países Bajos anunciaron que iba a terminar el apoyo presupuestario completamente. Otros donantes terminaron su apoyo también. Como resultado, la ayuda destinada a programas pasó del 2.3 por ciento del PIB en 2007 a 0.4 por ciento en 2013. Esto condujo a un mayor déficit en 2008 y 2009, a pesar de que la salida fue compensada por acuerdos petroleros (incondicionales) con Venezuela.

En los tres países latinoamericanos, la inversión extranjera directa (IED) y las remesas de medida creciente están reemplazando el papel de la AOD en la balanza exterior. En Nicaragua, las remesas crecieron hasta llegar a 800 millones de euros en 2013, el doble de la cantidad total de AOD brindada al país en ese año. En Guatemala crecieron hasta llegar a 4.1 mil millones de euros en 2014, 17 veces la AOD total. En Bolivia, la balanza comercial mejoró subiendo de 0.8 mil millones de euros en 2010 a 1.8 mil millones en 2014 y las reservas internacionales de 7.3 mil millones de euros en 2010 a 11.6 mil millones en 2014.

En los tres países africanos el papel de las remesas aún es limitado. En Tanzania, por ejemplo, las remesas totales ascendieron a menos de 50 millones de euros en 2014. No obstante, la IED está expandiéndose. Además, las exportaciones crecieron, aunque en Tanzania y Burkina Faso (y

en Nicaragua también) las importaciones crecieron mucho más, lo que lleva al deterioro de la balanza comercial (FMI, 2015).

**Figura 5.1** AOD total como % del INB (2008-2014)



Fuente: OCDE/CAD; IGD; adaptado por la IOB

### 5.3.4 Zambia

Si bien la ayuda total brindada a Zambia disminuyó, el crecimiento anual real del PIB de más del 6 por ciento es la principal causa de la tendencia decreciente de la relación AOD/INB.<sup>50</sup> El desempeño económico fue impulsado mayormente por la minería y exportación de cobre, responsable de tres cuartas partes de los ingresos por exportación de Zambia. Lo que asimismo hace que el crecimiento sea vulnerable. En 2014, el crecimiento económico descendió hasta por debajo del 6 por ciento, debido a que los precios y la demanda de cobre bajaron. La cuenta corriente se deterioró, las reservas internacionales cayeron y el déficit presupuestario creció hasta arriba del 6 por ciento. Como consecuencia de los grandes desequilibrios fiscales, las inversiones públicas quedaron congeladas. Asimismo, mientras que Zambia se convirtió en un país de ingresos medianos bajos, los grupos más pobres apenas se beneficiaron del crecimiento económico (De Kemp, Faust y Leiderer, 2011). La producción de cobre fue el motor principal de la economía, pero los ingresos obtenidos de la minería son relativamente bajos (IEG, 2015). Precios bajos de cobre, demanda decreciente por cobre, escasez de electricidad y falta de lluvias afectaron negativamente la economía y llevaron a un déficit en la balanza de pagos. El crecimiento económico descendió hasta llegar a aproximadamente el 3 por ciento en 2015 (FMI, 2016). Los gastos gubernamentales son demasiado altos y las opciones de financiamiento externo se volvieron más limitadas. La pobreza sigue siendo alta, particularmente en las áreas rurales, y el índice de desarrollo humano sigue siendo bajo. Según datos nacionales, en 2015, el 77 por ciento de la población en las áreas rurales era pobre (y, en 2010, el 58 por ciento extremadamente pobre) en comparación con el 23 por ciento

<sup>50</sup> En el caso de Zambia y Burkina Faso fue causada también por un recálculo del ingreso nacional.

\*

en las áreas urbanas (CSO, 2016). En 2015, Zambia ocupó el lugar 139 en el índice de Desarrollo Humano con una puntuación de 0.59. La inequidad creció con un índice Gini subiendo de 0.49 en 1998 a 0.69 en 2015 (datos nacionales; CSO, 2016).

El apoyo presupuestario fue un elemento importante en la arquitectura de la ayuda recibida por Zambia a partir de 2006. Cuando llegó a su punto álgido, esta modalidad ascendió a 167 millones de euros, de los que 146 millones de euros fueron donaciones. Para entonces representó casi el 30 por ciento de la ayuda bilateral total y financió el 4.6 por ciento de los gastos gubernamentales. Los Países Bajos fueron uno de los principales contribuyentes (véase la Tabla 5.3). Desde finales de 2008, las relaciones con el Gobierno zambiano cambiaron, no obstante (De Kemp, Faust y Leiderer, 2011). Los socios en la cooperación criticaron la lentitud de las reformas implementadas por el Gobierno zambiano. En 2009, el descubrimiento de que el Ministerio de Salud zambiano había malversado fondos puso las relaciones en vilo. Varios donantes, entre ellos los Países Bajos y Suecia, inmediatamente suspendieron sus desembolsos al Ministerio de Salud en 2009. Suecia decidió terminar el apoyo presupuestario, los Países Bajos le siguieron el ejemplo en 2011 y en 2013 el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo tomaron la misma decisión. En 2015, el instrumento dejó de existir.

**Tabla 5.3 Apoyo presupuestario neerlandés en 2010 o en el último año de desembolso completo**

	Burkina Faso 2010	Tanzania* 2008	Zambia 2010	Nicaragua 2007
Apoyo bilateral total neerlandés (en millones de euros)**	41.2	71.3	28.9	26.9
APG total neerlandés (en millones de euros)	18.0	30.0	10.0	11.0
AOD bilateral neerlandesa como % de la AOD total	5.1%	5.0%	5.0%	5.6%
Apoyo presupuestario neerlandés como % del apoyo presupuestario total	8.3%	5.8%	5.8%	9.4%
Apoyo presupuestario como % de los gastos gubernamentales	14.4%	13.9%	4.3%	11.8%
Apoyo presupuestario neerlandés como % de los gastos gubernamentales	1.2%	0.8%	0.4%	1.1%
Donaciones como % de los gastos gubernamentales	18.5%	17.3%	7.9%	15.7%
Apoyo presupuestario como % del PIB	3.0%	2.5%	0.8%	2.1%
	<b>2014</b>	<b>2014/2015</b>	<b>2014</b>	<b>2014</b>
Apoyo presupuestario como % de los gastos gubernamentales	7.0%	5.0%	0.6%	1.8%
Donaciones como % los gastos	17.8%	7.9%	3.0%	4.7%

\* Para Tanzania año fiscal 2008-2009.

\*\* Sin incluir la ayuda ofrecida mediante ONGs neerlandesas y agencias ejecutorias.

Fuente: Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores; OCDE/CAD; MFI; Banco Central de Nicaragua; adaptado por la IOB.

Entre 2006 y 2009, la ayuda bilateral neerlandesa ascendió a aproximadamente 50 millones de euros al año (sin incluir el apoyo ofrecido por ONGs neerlandesas), cerca del 2.4 por ciento del presupuesto gubernamental. Cerca del 20 por ciento se proporcionó como apoyo presupuestario general. Si los Países Bajos habrían continuado su apoyo bilateral, equivaldría al uno por ciento del presupuesto gubernamental en 2014. Los gastos gubernamentales más altos fueron financiados tanto por un crecimiento en los ingresos domésticos como por un déficit grande (5.9 por ciento del PIB en 2014), causado por una política fiscal laxa y un apoyo externo descendiente (MFI, 2015, IEG, 2015). Si el apoyo presupuestario se habría mantenido constante al nivel de 2010, podría haber resultado en un déficit inferior de 0.4 punto porcentual en 2013 y 2014. La contribución neerlandesa habría sido del 8 por ciento (o el 0.04 por ciento del PIB). En el más largo plazo, los recursos aportados por el APG neerlandés podrían haber desembocado en un incremento de los presupuestos para educación y salud en un 0.6 por ciento (nivel de 2014).

### 5.3.5 Tanzania

En Tanzania, la AOD bajó como porcentaje del INB de más del 10 por ciento al 5.6 por ciento en 2014 debido al crecimiento económico. La incidencia del valor de la ayuda en las entradas de capital privado (IED y préstamos públicos no concesionales) descendió también (Banco Mundial, 2015b). Sin embargo, como país de ingresos bajos, Tanzania sigue enfrentando desafíos importantes. Su alta crecimiento poblacional podrá tener un impacto negativo en seguir reduciendo la pobreza y socavar la eficacia de políticas pro-pobres (informe de país referente a Tanzania). La demanda de trabajo es incapaz de hacer frente al crecimiento poblacional, lo que lleva a un desempleo juvenil alto. Un desafío importante para el Gobierno es aumentar los ingresos domésticos necesarios para inversiones en infraestructura y gastos sociales (Banco Mundial, 2015b).

Los Países Bajos fueron un donante relativamente grande en el país. La Embajada neerlandesa apoyó el fondo canasta para salud, actividades de SDSR, administraciones locales, el desarrollo del sector privado, y, hasta 2009, ofreció apoyo presupuestario general. El APG neerlandés constó del 5.8 por ciento del APG total y el 0.8 por ciento del gasto gubernamental. En 2009, el Ministro neerlandés de Cooperación al Desarrollo decidió suspender el APG porque el Gobierno tanzano no había logrado suficientes avances en el mejoramiento del clima de negocios. La causa inmediata fue una controversia sobre una solución legal y financiera de los intereses de un inversor neerlandés. Un año después, en Diciembre de 2010, justo cuando las relaciones bilaterales de ayuda estaban a punto de volver a la normalidad, los Países Bajos decidieron no renovar sus contribuciones al apoyo presupuestario general.

La salida neerlandesa coincidió con una reducción en los desembolsos hechos por otros socios. Donantes cambiaron de apoyo presupuestario y fondos canasta a apoyo basado en proyectos. El apoyo presupuestario total, incluyendo el apoyo presupuestario sectorial, descendió de 507 millones de euros en el año fiscal 2007-2008 a menos de 400 millones de euros en 2014-2015. Como consecuencia, y debido a un incremento en los gastos gubernamentales, la contribución del apoyo presupuestario se redujo del 17 por ciento a menos del 8 por ciento. Ello, en combinación con ingresos

\*

tributarios decepcionantes, aumentó el déficit presupuestario y obligó al Gobierno tanzano a reducir gastos, incluyendo gastos relacionados a la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2015b).

En 2010, los Países Bajos inicialmente habían considerado llegar a un nuevo acuerdo de APG, que ascendió a aproximadamente el 5 por ciento del apoyo presupuestario total.<sup>51</sup> Si los Países Bajos hubieran desembolsado este monto en 2014, el déficit podría haber sido inferior en un 1.7 por ciento (un 0.05 por ciento del APG o un 0.03 por ciento de los gastos gubernamentales). En 2008, el total de la ayuda bilateral neerlandesa alcanzó un nivel alto del 2.3 por ciento de los gastos gubernamentales (80 millones de euros). Si los Países Bajos hubieran proporcionado este monto al Gobierno tanzano en 2014, este último podría haber reducido su déficit (después de donaciones) en un 7.7 por ciento (alrededor del 0.24 por ciento del APG).

### 5.3.6. Burkina Faso

Como uno de los países más pobres en el mundo, Burkina Faso recibió una cantidad relativamente sustancial de ayuda. El país aún depende altamente de la ayuda externa, a pesar de que el papel de la ayuda está descendiendo debido al crecimiento económico. La relación AOD/INB está bajando ligeramente pese a niveles constantes o incluso crecientes de ayuda (según el año base). Las donaciones bajaron del 5.9 por ciento del PIB en 2009 al 4.1 por ciento en 2014. La proporción del apoyo presupuestario en la ayuda total está bajando también, en parte por la salida de donantes que dieron apoyo presupuestario (Suecia y los Países Bajos), y en parte por el cambio de ayuda basada en programas a ayuda basada en proyectos. El apoyo presupuestario descendió de 220 millones de euros en 2010 a 140 millones de euros en 2015. En 2010, el apoyo presupuestario representó el 14 por ciento de los gastos gubernamentales (el 3.0 por ciento del PIB); en 2015, bajó a menos del 6 por ciento (el 1.4 por ciento del PIB). En 2014, el crecimiento económico desaceleró al 4 por ciento después de que los términos de intercambio deterioraron, causado por los bajos precios de oro y algodón, el efecto de propagación de la crisis de ébola así como por el impacto de la convulsión política interna. Ingresos bajos y atrasos en los desembolsos del apoyo presupuestario obligaron al Gobierno a reducir los gastos, lo que afectó negativamente la inversión pública.

El apoyo neerlandés brindado al país empezó en la década de los 1970 principalmente como ayuda de emergencia en respuesta a la crisis alimentaria en la región del Sahel. Aceleró después del 2000, cuando el país se convirtió en uno de los 22 países socios en los que los Países Bajos querían implementar el enfoque sectorial (SWAp). Entre 2006 y 2010, los Países Bajos fueron uno de los donantes bilaterales más grandes aportando un presupuesto anual de 45 a 50 millones de euros, sobre todo en forma de apoyo presupuestario general y apoyo destinado a los sectores de educación y salud. En 2008, el apoyo bilateral neerlandés alcanzó su punto máximo llegando a 62 millones de euros, equiparable al 5 por ciento de los gastos gubernamentales. Tres años más tarde, el apoyo bilateral bajó a 39 millones de euros, aproximadamente el 2.2 por ciento del presupuesto

---

<sup>51</sup> A partir de 2011, con un compromiso total de 110 millones de euros y desembolsos anuales de 17.8 millones de euros.

gubernamental. En 2014, este monto habría sido suficiente para financiar el 1.8 por ciento de los gastos (el 0.4 por ciento del PIB). Los Países Bajos fueron también uno de los principales proveedores de APG, el más grande entre los donantes bilaterales de APG. Entre 2010 y 2013, los Países Bajos proporcionaron alrededor del 9.1 por ciento de la totalidad de APG desembolsada en Burkina Faso. Si los Países Bajos hubieran continuado el suministro de APG, los ingresos gubernamentales habrían sido el uno por ciento más alto. En 2014 y 2015, el déficit presupuestario podría haber sido en promedio un 20 por ciento inferior. El APG neerlandés sería sido equiparable con el 40 por ciento del déficit presupuestario.

### 5.3.7 Valoración

La Tabla 5.4 ofrece una valoración general del impacto macro de la terminación gradual de la relación bilateral de desarrollo con los seis países. El impacto de la salida neerlandesa en el APG total fue significativo para los seis países, sobre todo para Burkina Faso, donde los Países Bajos proporcionaron el 5 por ciento de la AOD total (y el 11 por ciento de la AOD bilateral) en 2010. El impacto en los ingresos disponibles también depende del papel que juega la AOD en la economía, que es muy alta en Burkina Faso, pero también significativa en Tanzania, Zambia y Nicaragua. La relación entre la AOD neerlandesa y el INN habría sido más baja para los tres últimos países que para Burkina Faso, pero siempre sustancial. El impacto en el presupuesto gubernamental y en el suministro de servicios públicos fue lo más alto en Burkina Faso y Tanzania. El impacto político, sin embargo, parece ser lo más alto en Guatemala (véase el Capítulo 6).

**Tabla 5.4 Valoración del impacto de la salida neerlandesa**

	Burkina Faso	Tanzania	Zambia	Nicaragua	Bolivia	Guatemala
En AOD total	++	++	++	++	++	++
En ingresos disponibles	++	+	+	+	0	0
En el presupuesto gubernamental	++	+ / ++	+	+	0	0
En el suministro de servicios	++	+ / ++	+	+	0 / +	0
Impacto político	+	+	0 / +	0 / +	0 / +	++

0=pequeño; +=moderado; ++=significativo

### 5.4 El impacto de la terminación del apoyo presupuestario

Sobre la base de una exhaustiva revisión bibliográfica así como estudios econométricos, la IOB llegó a la conclusión de que en general los gobiernos usaron el apoyo presupuestario para incrementar sus presupuestos destinados a los sectores sociales (véase De Kemp y Dijkstra, 2016). En promedio se asignó alrededor del 70 al 80 por ciento del apoyo presupuestario a los sectores sociales. Los estudios de caso por país confirman estos hallazgos.

En Zambia, la provisión de apoyo presupuestario dio empuje a los gastos gubernamentales destinados a salud y educación (De Kemp, Faust y

\*

Leiderer, 2011). La combinación de apoyo presupuestario, el diálogo sobre políticas referentes al APG, el diálogo sobre sectores y la apropiación efectivamente contribuyeron a aumentar los gastos gubernamentales. En el caso de Tanzania, la conclusión de una evaluación conjunta (ADE, ITAD y COWI, 2013) fue que el apoyo presupuestario ha tenido una influencia importante en el fortalecimiento de la gestión macroeconómica y en el aumento de la asignación de recursos presupuestarios de los gobiernos a sectores de prioridad alta, lo que ha contribuido al crecimiento económico, ha mejorado los resultados en el sector de educación y ha reducido la pobreza no relacionada con los ingresos. El grueso de los recursos de APG fue absorbido por el sector de educación, lo que facilitó un crecimiento sostenido de la matrícula en la enseñanza primaria, que duplicó en el transcurso de la década, y que permitió que las tasas de transición de primaria a secundaria subieran del 20 por ciento en 2006 al 54 por ciento en 2012 (ADE, ITAD y COWI, 2013). En otros sectores, por ejemplo en el de salud, el APG contribuyó a mejoras constantes en resultados directos y resultados intermedios. Recortes en las transferencias hacia gobiernos locales tuvieron un impacto en la contratación de profesores y en el suministro de servicios de salud.

Una evaluación reciente del apoyo presupuestario destinado a Burkina Faso llegó a la conclusión de que este contribuyó significativamente a las asignaciones presupuestarias para salud y educación y a progresar en el suministro de servicios públicos (Particip, 2016). Otras evaluaciones reportaron los mismos hallazgos (véase Lawson 2014; Rønsholt, 2014).

En 2010, el apoyo presupuestario general neerlandés ascendió a 106 millones de euros (incluido el cofinanciamiento de programas del Banco Mundial), un monto ya bastante inferior a los 190 millones de euros aportados en 2007. En la revisión de políticas llevada a cabo por la IOB en 2012 se estimó que alrededor del 80 por ciento fue usado para gastos sociales, especialmente en salud y educación. Si los Países Bajos hubieran continuado la provisión de apoyo presupuestario general (y hubiera renovado su APG a Tanzania), los gastos dedicados a salud y educación probablemente habría sido alrededor de 100 millones de euros más altos dado que estos sectores siguen siendo gravemente subfinanciados, pese al crecimiento económico.<sup>52</sup> Investigaciones muestran que el apoyo presupuestario contribuyó a inversiones más altas en estos sectores, y que los grupos más pobres en particular se beneficiaron de un mejorado acceso a los servicios sociales. La IOB calculó que el impacto en el presupuesto de educación fue casi el doble del impacto en el presupuesto de salud, y ello coincide con la diferencia entre gastos gubernamentales destinados a educación y a salud en muchos países en desarrollo. Basándonos en cálculos referentes a los seis países socios, así como en evidencia bibliográfica más amplia, estimamos que en promedio una tercera parte (33 millones de euros) habría sido gastado en el sector de salud y dos terceras partes (66 millones de euros) en el sector de educación. Los Capítulos 7 y 8 incluyen los impactos en estos sectores.

---

<sup>52</sup> En 2010, Tanzania no recibió APG de los Países Bajos, sin embargo el Ministerio neerlandés tenía previsto renovar la provisión del APG en 2011 (dedicándolo un monto de 17.8 millones de euros). Por tanto, el total alcanzaría 123.8 millones euros y el 80 por ciento de este monto equivale a 99 millones de euros. Los datos son presentados sobre una base anual.



La salida neerlandesa ha tenido menos impacto en el diálogo sobre políticas. En Tanzania, el diálogo no fue productivo, y decrecientes desembolsos y la reducida proporción de la ayuda basada en programas en la ayuda total reflejaron el descontento de los donantes y una disminuida fe en la eficacia de esta modalidad, a pesar de evaluaciones positivas. En Zambia, la modalidad perdió su papel en la política macroeconómica debido al crecimiento económico, aumentados ingresos domésticos, el surgimiento de nuevos donantes (China) y un mejorado acceso a mercados de capital. Como consecuencia, el instrumento también perdió su efecto de palanca (Prizzon, 2013; Delputte y Orbie, 2014; IEG, 2015). En Burkina Faso, la salida neerlandesa (y posteriormente el anuncio de Suecia de que tenía la intención de retirar gradualmente su programa de ayuda bilateral) debilitó el diálogo sobre políticas, aunque la respuesta del Gobierno a la evaluación reciente también muestra una pérdida de interés en este instrumento.

## 5.5 Conclusiones

El presente capítulo analizó el impacto macroeconómico de la salida neerlandesa en los países receptores. Terminar el apoyo presupuestario (en todos los países socios), o incluso retirar gradualmente el apoyo bilateral en su totalidad, no ha tenido un efecto importante en la economía de la mayoría de los países concernidos. Además, debido a tasas favorables de crecimiento, la AOD descendió en relación al PIB, especialmente en los países africanos. La salida neerlandesa ha tenido un impacto más profundo en Burkina Faso y Tanzania. En Nicaragua, el retiro de varios donantes tradicionales tuvo un impacto significativo en el presupuesto gubernamental, aunque se compensó el efecto por la ayuda recibida de Venezuela. Asimismo, los seis países tuvieron miedo de que se presentara un efecto dominó, ya que los Países Bajos estuvieron a la vanguardia en el pasado.

El hecho de que los impactos macroeconómicos hayan sido pequeños, no significa que los efectos sean despreciables. Evaluaciones del apoyo presupuestario brindado a Zambia, Tanzania y Burkina Faso llegaron a la conclusión de que se usó el apoyo presupuestario sobre todo para incrementar los gastos sociales (especialmente para la educación). Otros informes confirman esta conclusión. Basándonos en una comparación entre países, la IOB mostró en 2012 que en general los gobiernos usaron el apoyo presupuestario para incrementar los presupuestos destinados a los sectores sociales. Por consiguiente, una continuación del apoyo presupuestario habría dado lugar a gastos más altos dirigidos a estos sectores. En Burkina Faso, Tanzania, Zambia y Nicaragua estos sectores presentan un grave déficit de financiamiento. El APG ha contribuido a avances en las metas de ODM, pero la terminación del apoyo ralentizará el progreso hacia las metas nacionales de desarrollo.



6

## Gobernanza

## 6.1 Introducción

'Buena gobernanza' ha sido un tema central en la cooperación neerlandesa al desarrollo. Siguiendo las conclusiones de investigaciones realizadas por el Banco Mundial, al inicio del milenio se citó 'buena gobernanza' como una condición para la provisión eficaz de ayuda. Gradualmente, se convirtió en un objetivo, ya que muchos países socios no cumplieron con los criterios de 'buena gobernanza'. Muy en concordancia con los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, la cooperación neerlandesa al desarrollo adoptó los siguientes temas: democratización, derechos humanos, estado de derecho, clima de inversión y la lucha contra la corrupción (IOB, 2006). En 2008, el Ministro neerlandés de Cooperación al Desarrollo dio una interpretación más política al concepto, poniendo más hincapié en el diálogo político y derechos políticos y humanos. A finales de 2010, su sucesor reemplazó el tema de buena gobernanza con la nueva punta de lanza de seguridad y estado de derecho. Ello marcó un cambio profundo en las políticas. En lugar de enfocarse en tener influencia en los gobiernos, el objetivo de aumentar 'la seguridad y estado de derecho' se convirtió en un aspecto central, especialmente en ambientes frágiles.

Un instrumento principal para la buena gobernanza fue el diálogo sobre políticas. El Ministerio neerlandés muchas veces combinó los objetivos de buena gobernanza con el suministro de apoyo presupuestario (IOB, 2012).<sup>53</sup> Aparte de recurrir a esta modalidad, las Embajadas neerlandesas apoyaron instituciones gubernamentales tales como el Ombudsman y organizaciones de la sociedad civil (OSCs), cuyas metas eran mejorar la calidad de gobernanza, libertad política y derechos humanos.

El presente capítulo se concentra en las organizaciones que perdieron el apoyo neerlandés debido a la salida. Se analizó el impacto de la salida neerlandesa para organizaciones e instituciones en Guatemala, Bolivia, Tanzania y Burkina Faso. El análisis no trata de valorar el impacto en la calidad de la gobernanza o en los derechos humanos en estos países. En general es muy difícil determinar la eficacia de este tipo de organizaciones (IOB, 2015). Dicho esto, existen indicaciones de la pérdida de capital como consecuencia de la velocidad de la salida neerlandesa, de la falta de coordinación entre los donantes y de (sentida) falta apoyo financiero de parte de otros financiadores.

---

<sup>53</sup> Con el cambio de políticas en 2010, la buena gobernanza política y derechos humanos se convirtieron en condiciones estrictas para el recibimiento de apoyo presupuestario. Al menos en teoría. En la práctica, el suministro de apoyo presupuestario se terminó en todas partes.

\*

## 6.2 Guatemala

Guatemala conoce una larga historia de violencia y un conflicto armado interno, lo que tuvo como consecuencia 200,000 muertos o desaparecidos (entre 1960 y 1996). La mayoría de ellos fueron indígenas, quienes sufrieron discriminación económica, política y social, y violaciones de derechos humanos. A pesar de que el Gobierno y el Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca firmaron acuerdos de paz en 1996, estos no fueron implementados completamente y siguen habiendo inestabilidad, impunidad y violaciones de derechos humanos. La voluntad política para procesos de justicia de transición en Guatemala fue y sigue siendo limitada.<sup>54</sup>

La cooperación neerlandesa al desarrollo jugó un papel importante en la justicia de transición en Guatemala. La embajada mantuvo un diálogo activo con el Gobierno guatemalteco sobre asuntos de derechos humanos y justicia de transición.<sup>55</sup> Apoyó a organizaciones de derechos humanos que ayudaron a fortalecer la justicia y la seguridad y proteger a los grupos más vulnerables de Guatemala.

Los Países Bajos apoyaron activamente el programa quinquenal Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición (PAJUST), que se lanzó en 2010. Otros donantes importantes del programa fueron Suecia y USAID, y el programa fue administrado por el PNUD. La Embajada neerlandesa desempeñó un papel importante en el diseño y la implementación de PAJUST y el embajador neerlandés estuvo activamente involucrado en la formulación del programa. La meta del programa fue fortalecer las instituciones gubernamentales en el ámbito de justicia de transición y de alentar la colaboración entre las instituciones estatales y las OSCs. Una variedad de instituciones estatales y OSCs recibieron apoyo a través de PAJUST; ejemplos importantes son el apoyo brindado al Archivo Histórico de la Policía Nacional (AHPN) y la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG).

El descubrimiento del Archivo Histórico de la Policía Nacional en 2005 fue un hito en la búsqueda de la verdad con respecto a los abusos de derechos humanos y desapariciones forzadas durante el conflicto armado interno. El primer proyecto conjunto con la Embajada neerlandesa inició en 2006. El AHPN dio prioridad a la restauración y digitalización de documentos pertenecientes al período 1975-1985, cuando tuvieron lugar las más graves violaciones de derechos humanos. El programa tuvo un efecto tangible: a partir de 2014, el Fiscal General solicitó casi 3,600 expedientes y el Procurador de los Derechos Humanos otros 700. Los expedientes estaban también disponibles y fueron solicitados frecuentemente para uso privado (por ejemplo familiares de víctimas) y por organizaciones de la sociedad civil. Todavía queda mucho por hacer; el AHPN digitalizó alrededor de 17 millones de documentos (aproximadamente el 20 por ciento del total) con la asistencia de PAJUST.

---

<sup>54</sup> Justicia de transición es el proceso de descubrir y documentar la verdad sobre la guerra civil y las violaciones de derechos humanos, hacer justicia a las víctimas, compensarlas y garantizar la no repetición.

<sup>55</sup> Ilustrativo para el papel central de los Países Bajos fue la presencia del embajador neerlandés en el proceso contra el antiguo General Efraín Ríos Montt, acusado de genocidio contra la población indígena durante la guerra civil.

Otra organización apoyada por PAJUST desde 2010 es la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG), que por mucho tiempo había recibido apoyo también de los Países Bajos. La FAFG intenta localizar a personas desaparecidas, por ejemplo al realizar exhumaciones en instalaciones militares y cementerios municipales y al identificarlos tomando muestras de ADN y cotejándolos y analizándolos con muestras de ADN tomadas de familiares. Se construyó una base de datos accesible al público que contiene los resultados de todas las investigaciones finalizadas (casos, víctimas y restos óseos) y se aporta evidencias forenses al Sistema Judicial de Guatemala y la Procuraduría General. En el transcurso del tiempo, la FAFG continuamente fortaleció sus conocimientos especializados en encontrar e identificar las víctimas de violaciones de derechos humanos. El programa contribuyó a la persecución penal de casos de violaciones de derechos humanos y violencia sexual contra mujeres durante el conflicto armado interno (NCG/Nexus Consultants, 2014).

Cuando se había tomado la decisión de cerrar la Embajada en Guatemala, la Embajada neerlandesa intentó traspasar a otros donantes las responsabilidades financieras vinculadas al ofrecimiento de apoyo a proyectos y programas. Suecia aumentó su contribución anual a PAJUST y acordó contribuir a la segunda fase de dicho programa. Pese a ello, el presupuesto para PAJUST se vio afectado por el retiro del apoyo neerlandés; un presupuesto estimado de 19 millones de euros estuvo disponible para la segunda fase, una reducción de aproximadamente el 30 por ciento en comparación con el apoyo recibido en la primera fase del programa.

Este hecho tuvo implicaciones tanto financieras como políticas. El PAJUST financió cerca del 90 por ciento de las actividades de la FAFG. Inicialmente, la FAFG se vio obligada a despedir personal a finales de 2014. En 2015, la organización logró reabrir y contratar nuevamente parte del personal que había despedido para la segunda fase de PAJUST. La reducción del presupuesto interrumpió, redujo y atrasó las actividades de FAFG, lo que afectó los procesos de reparación a las familias de las víctimas de violaciones de derechos humanos y el acceso a la justicia a través de posibles persecuciones penales.

En el caso del AHPN ocurrieron efectos similares. El presupuesto estimado para el AHPN fue de aproximadamente 2.6 millones de euros para la segunda fase de PAJUST, menos de la mitad de lo que la organización recibió durante la primera fase. En consecuencia, el AHPN tuvo que reducir su personal y disminuir la escala de operaciones. Ello debilitó la contribución de la organización a la persecución penal de violaciones de derechos humanos y la reparación a miembros de las familias.

Aparte del impacto financiero, la salida neerlandesa significó un debilitamiento político del PAJUST. La asociación de la FAFG y el AHPN con la Embajada neerlandesa les dio respaldo político. Otros donantes no pudieron llenar el vacío político dejado por el retiro de los Países Bajos. La IOB (2015) concluyó que los Países Bajos perdieron su destacada posición en el terreno de los derechos humanos en Guatemala. El programa regional para América Central (MAP) solamente ofreció una solución temporal para solo unas cuantas de las actividades relacionadas con gobernanza financiadas por los Países Bajos en Guatemala. Los Países Bajos podrían haber decidido seguir

\*

apoyando por varios años más los programas en marcha sobre justicia transicional mediante la Embajada neerlandesa en San José.

### 6.3 Bolivia

En Bolivia, los Países Bajos apoyaron la institucionalización de procesos democráticos. Estos procesos todavía enfrentan desafíos importantes, tales como el fortalecimiento de las estructuras estatales descentralizadas.<sup>56</sup> Los Países Bajos se propusieron contribuir a la legitimidad del Estado boliviano y a la eficacia de su administración pública. La Embajada neerlandesa apoyó a varias instituciones y organizaciones, tales como la Corte Nacional Electoral de Bolivia, el Ombudsman, el Ministerio de Autonomías, la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) de Bolivia, la Gestión Prefectural y UNIR, una fundación que se dedica a la mediación de conflictos. El Ministerio de Autonomías fue constituido en 2009 en apoyo a la nueva Constitución. El mandato de la institución es la formulación e implementación de políticas dirigidas al fortalecimiento de la descentralización política y administrativa. Los Países Bajos fueron el primer y más importante donante que apoyaba este Ministerio (de 2011 a 2013).

---

<sup>56</sup> A pesar de que la descentralización está incluida en la Constitución, siguen habiendo muchos obstáculos y el Estado parece más políticamente centralizado que hace una década.



**Tabla 6.1 Organizaciones apoyadas y el impacto de la salida neerlandesa**

Organización	Actividad/Meta	Apoyo neerlandés en 2010 (x 1,000 euros)	Apoyo neerlandés en 2011-2013 (x 1,000 euros)	Impacto de la salida
<b>Guatemala</b>				
Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición (PAJUST)*	Fortalecer la Justicia transicional y estimular la colaboración entre instituciones	1,001	4,522	Reducción del presupuesto del 30 por ciento a pesar del aumento de la contribución de Suecia
Archivos Históricos de la Policía Nacional	Restauración y digitalización de documentos en la búsqueda de la verdad con respecto a abusos de derechos humanos y desapariciones forzadas	A través de PAJUST	A través de PAJUST	Reducción de personal y de la magnitud de actividades. Impacto en la persecución penal de violaciones de derechos humanos y reparación a familiares
Fundación de Antropología Forense de Guatemala	Localización e identificación de personas desaparecidas	A través de PAJUST	A través de PAJUST	Reducción de personal. La reducción del presupuesto interrumpió y redujo las actividades, lo que afectó los procesos de reparación a las familias de las víctimas de violaciones de
Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)	Reforzar el sistema nacional de justicia criminal y ayudar en implementar reformas y el proceso de justicia de transición	2,051	1,571	Reducción de personal desde 2011 debido a la salida de donantes. Apoyo en 2013 mediante la Embajada de San José (MAP)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo	Proyecto de armas de fuego pequeñas	0	2,508	El proyecto se alargó mediante el MAP (Embajada de San José)

\*

<b>Tabla 6.1 Continuada</b>				
<b>Organización</b>	<b>Actividad/Meta</b>	<b>Apoyo neerlandés en 2010 (x 1,000 euros)</b>	<b>Apoyo neerlandés en 2011-2013 (x 1,000 euros)</b>	<b>Impacto de la salida</b>
Asociación de Amigos del Desarrollo y la Paz	Aumentar la participación y oportunidades democráticas predominantemente de grupos excluidos	493	1,481	Reducción grande del presupuesto; reducción de personal (50%)
Contraloría General de Cuentas	Respaldar la modernización y profesionalización de la función de auditoría	361	1,437	Proyecto concluyó
Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos	Promoción de derechos humanos	288	1,415	Reducción del presupuesto y reducción de personal (casi el 50%). Disminución de respaldo político
Consejería en Proyectos	Promoción de los derechos de la mujer	272	1,061	Reducción de la duración del proyecto (de 5 a 3 años)
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala	Llevar a cabo investigaciones, capacitaciones y asesoría en las áreas de justicia criminal, seguridad y derechos humanos	252	333	No se encontraron donantes alternativos
<b>Bolivia</b>				
Corte Nacional Electoral	Responsable de las elecciones nacionales y subnacionales; facilitación del derecho al voto	715	2,285	Gobierno asumió el financiamiento neerlandés



**Tabla 6.1 Continuada**

Organización	Actividad/Meta	Apoyo neerlandés en 2010 (x 1,000 euros)	Apoyo neerlandés en 2011-2013 (x 1,000 euros)	Impacto de la salida
Ministerio de Autonomías	Fortalecimiento de la descentralización política y administrativa	0	2,147	No se encontraron donantes alternativos, reducción del presupuesto en más de un 50%. Reducción de actividades
Ombudsman	Protección de derechos de los ciudadanos contra la burocracia pública	143	460	Otros donantes terminaron su apoyo también. Despido de personal, reducción de actividades y presencia, especialmente en áreas rurales
UNIR	Mediación de conflictos	678	2,358	Reducción del personal en un 50%, falta de fondos para costos operativos, y reducción de actividades tras la salida neerlandesa y sueca
Federación de Asociaciones Municipales*	Mejoramiento de capacidades de las municipalidades para preparar las inversiones municipales	430	4,935	Reducción de la cantidad o intensidad de las actividades. Suspensión de asistencia técnica y apoyo legal
<b>Burkina Faso</b>				
Centre de Gouvernance Démocratique	Promoción de la gobernanza democrática mediante investigación, capacitación, educación y el diálogo	69	123	Disminución sustancial de los recursos y actividades
Centre National de Presse Norbert Zongo	Promoción de transparencia y libertad de prensa	32	140	Compensación parcial y temporal (2013 y 2014) por un donante nuevo; disminución del presupuesto en un 18%

\*

<b>Tabla 6.1 Continuada</b>				
<b>Organización</b>	<b>Actividad/Meta</b>	<b>Apoyo neerlandés en 2010 (x 1,000 euros)</b>	<b>Apoyo neerlandés en 2011-2013 (x 1,000 euros)</b>	<b>Impacto de la salida</b>
Réseau de Lutte Anti-Corruption	Lucha contra de la corrupción, incidencia política y abogacía	71	115	Financiamiento de parte de otros donantes (Alemania y Francia)
Laboratoire Citoyenneté	Promoción del diálogo social y político a nivel local mediante el fortalecimiento de las capacidades de OSCs que participan en el diálogo público	50	539	Programa finalizó prematuramente porque la organización no logró encontrar donantes alternativos
<b>Tanzania</b>				
Foundation for Civil Society	Provisión de subvenciones para incidencia política y abogacía y el fortalecimiento de OSCs	1,430	3,300	Reducción del presupuesto y subvenciones (en un 40%). Prácticamente ninguna subvención otorgada a OSCs
Public Accountability in Tanzania	Mejorar la rendición de cuentas a nivel local	276	1,957	Otros donantes (DFID, UNICEF) financiaron proyectos similares
Research on Poverty Alleviation	Investigaciones sobre crecimiento económico y reducción de la pobreza	712	2,546	Reducción de financiamiento básico (en un 25%), mayor dependencia de investigaciones por encargo
<b>Zambia</b>				
Transparency International Zambia	Combatir la corrupción, incidencia política y abogacía	300	831	Noruega permaneció activo; reducción en un 25% del presupuesto

El impacto de la salida neerlandesa es mixto para estas organizaciones. En el caso de la Corte Nacional Electoral, el Gobierno de Bolivia asumió el financiamiento neerlandés. UNIR, por otro lado, dependió casi enteramente de donantes internacionales. El Gobierno de Bolivia no estaba interesado en apoyar a organizaciones de la oposición como UNIR. La organización recibió financiamiento básico de los Países Bajos y Suecia (el 85 por ciento de su presupuesto). Debido a la salida de ambos donantes, la organización tuvo que despedir la mitad de su personal y reducir la mayor parte de sus actividades.

Como efecto del retiro neerlandés, el Ministerio de Autonomías también se enfrenta a una brecha financiera. Otros donantes estaban reuentes a proveer apoyo al Ministerio destinado a fines específicos y no había suficientes recursos domésticos para salvar la brecha. El apoyo neerlandés fue utilizado sobre todo para asistencia técnica. La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM) y la Gestión Prefectural trataron de consolidar la estructura estatal descentralizada pero fueron obligadas a reducir sus actividades debido a la terminación del apoyo financiero por parte de los Países Bajos.

Otra actividad importante proporcionada previamente a través de fondos canasta aportados por los Países Bajos fue el Ombudsman. Como una de las pocas instituciones críticas hacia el Gobierno, la organización siempre dependía de financiamiento aportado por donantes. Los efectos financieros inmediatos del retiro neerlandés fueron limitados porque se integró la salida en el plan estratégico multianual de la organización. Sin embargo, otros donantes terminaron su apoyo también. Como consecuencia, la organización fue obligada a cortar personal, reducir actividades y presencia, especialmente en áreas rurales.

## 6.4 Burkina Faso

En Burkina Faso, la Embajada neerlandesa apoyó y promovió '*buena gobernanza y derechos humanos*' mediante dos instrumentos: (i) la provisión de apoyo presupuestario general acompañado por un diálogo político activo que se enfocó, entre otros, en asuntos de buena gobernanza, y (ii) mediante apoyo ofrecido a OSCs que promueven la buena gobernanza. Las OSCs apoyadas incluyeron el Laboratoire Citoyennetés (LC), el Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD), el Centre National de Presse Norbert Zongo (CNP-NZ) y la Réseau National de Lutte Anti-Corruption (REN-LAC).

El Laboratoire Citoyennetés es el ala operativa de la Association 'Construisons Ensemble - Recherche sur les Citoyennetés en Transformation' (ACE-RECIT). Su principal meta es promover el diálogo social y político a nivel local mediante el fortalecimiento de la capacidad de OSCs involucradas en el diálogo público. La Embajada neerlandesa proporcionó 589,000 euros de financiamiento básico entre 2010 y 2013. El Centre pour la Gouvernance Démocratique respalda la gobernanza democrática en Burkina Faso mediante investigaciones aplicadas, capacitaciones, educación y diálogo democrático. La Embajada neerlandesa contribuyó 200,000 euros entre 2010 y 2013. El Centre National de Presse Norbert Zongo promueve transparencia y libertad de prensa. La Embajada apoyó la organización con

\*

170,000 euros entre 2010 y 2013. La red 'Réseau National de Lutte Anti-Corruption' fue constituida por aproximadamente veinte OSCs con el fin de ayudar a reducir la corrupción en Burkina Faso. REN-LAC recibió 200,000 euros entre 2010 y 2013 de la Embajada. Estas organizaciones jugaron un papel en la salida del poder del antiguo Presidente Compaoré.

Los efectos de la salida neerlandesa son mixtos. En el pasado, la Embajada estuvo activa en la reducción de la dependencia de OSCs de la ayuda neerlandesa. Como consecuencia, se podía prevenir un cierre completo de las actividades causada por la salida neerlandesa. El Laboratoire Citoyennetés logró adquirir otras fuentes de financiamiento para otros programas y actividades. La Réseau National de Lutte Anti-Corruption logró asegurar financiamiento adicional de parte del Banco de Desarrollo KfW y de Francia para su tercer plan estratégico (2013-2016), lo que más que compensó la pérdida del financiamiento neerlandés. Sin embargo, el financiamiento no cubrió todo ambicioso tercer plan estratégico de REN-LAC y se tuvo que cancelar varias actividades.

Para otras organizaciones resultó más difícil encontrar donantes alternativos. El retiro gradual del apoyo neerlandés tuvo grandes consecuencias para el Centre pour la Gouvernance Démocratique. Después de que los Países Bajos terminaron el financiamiento en 2012 y Suecia en 2014, los recursos financieros del CGD y por consiguiente su nivel de actividades disminuyeron drásticamente. Lo que debilitó a uno de los principales participantes en el diálogo político en Burkina Faso, que se esforzó y sigue esforzándose por lograr la gobernanza democrática. El apoyo neerlandés ofrecido al Centre National de Presse Norbert Zongo terminó a finales de 2012, pero otro donante estaba dispuesto a aumentar sus contribuciones financieras durante los años 2013-2014, lo que compensó parcialmente la pérdida de apoyo ofrecido por la Embajada neerlandesa y la disminución del financiamiento de Dinamarca. No obstante, los recursos financieros disponibles para CNP-NZ redujeron en alrededor de un 18 por ciento anual y en 2015 su plan estratégico para 2014-2017 (aún) no fue financiado completamente. El retiro gradual del apoyo neerlandés no puso en peligro la existencia de CNP-NZ, pero sus recursos financieros disminuyeron sustancialmente.

## 6.5 Tanzania

Los Países Bajos asimismo apoyaron la descentralización y reforma del gobierno local en Tanzania, en total 60 millones de euros entre 2008 y 2012. La Embajada neerlandesa desempeñó un papel importante en la creación de un sistema para las *Local Government Development Grants* (LGDG) y el *Local Government Reform Programme* (LGRP). Las LGDG son un sistema de transferencia de fondos hacia las Local Government Authorities (LPA) para el financiamiento de actividades e inversiones de desarrollo, implementadas por las mencionadas autoridades municipales locales, para el suministro de servicios descentralizados, desarrollo socioeconómico y reducción de la pobreza. La finalidad del programa de LGRP es crear un entorno mejor y más propicio para la programación del sistema de subvenciones LGDG. La Embajada neerlandesa copresidió el grupo de socios para el desarrollo en el tema de gobernanza local durante cuatro años hasta Marzo de 2011. No obstante, el impacto del retiro neerlandés fue limitado. Los donantes de toda forma habrían terminado gradualmente el apoyo brindado al LGDG después de mediados de 2013, ya que el Gobierno tanzano iba a asumir

progresivamente el financiamiento de las LGDG. En este sentido, el APG era más importante, ya que los donantes financiaron las LGDG indirectamente mediante el APG. El LGRP fue un programa temporal, programado de terminar a mediados de 2014. Además, el programa fue disfuncional, se presentaron muchas irregularidades y los resultados fueron decepcionantes.

Además, la Embajada apoyó la *Foundation for Civil Society* (FCS), una organización tanzana sin fines de lucro que otorga subvenciones, asesoría, facilidades para el trabajo en red y capacitaciones a organizaciones de la sociedad civil de todo Tanzania. La meta global de la organización es fortalecer a OSCs para que sean catalizadoras clave de procesos de cambio y desarrollo en marcha. La Fundación se enfoca en participación en materia de políticas (incidencia), gobernanza y rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades de OSCs. La conclusión de una evaluación de término medio fue que la FCS había sido eficaz en el fortalecimiento de OSCs para su participación en diálogos sobre políticas y ejercer presión sobre el Gobierno para mejorar la gobernanza y la rendición de cuentas. Desde su constitución en 2002, esta OSC recibió apoyo de más de doce donantes diferentes (de los que cinco son donantes grandes), incluidos los Países Bajos a partir de 2004. En el momento de la decisión de retirarse gradualmente, la Embajada neerlandesa era el segundo donante más grande (contribuyendo alrededor de 1.5 millones de euros por año, aproximadamente el 25% del presupuesto de la fundación) con el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) como el donante principal. A partir de 2013, tres donantes importantes terminaron su apoyo: los Países Bajos, Canadá y Noruega, por lo que solo quedaron dos donantes que ofrecieron financiamiento básico (DFID y Dinamarca). La FCS logró encontrar patrocinadores alternativos, aunque donantes grandes no. A pesar de que el DFID aumentó su contribución, el efecto directo del retiro gradual del apoyo neerlandés brindado a la FCS fue una reducción en el número de OSCs que se beneficiaron de los fondos para la realización de sus actividades. Desde 2013, los desembolsos disminuyeron y en 2014 la organización solo aprobó unas pocas subvenciones nuevas (comparado con más de 600 en 2012).

Otra iniciativa es la asociación *Public Accountability in Tanzania* (PATA), que apoya iniciativas y proyectos de rendición de cuentas llevados a cabo por constructores locales de capacidad. El programa de PATA, que tenía un presupuesto inicial de 10.6 millones de USD para los años 2010-2014, contribuyó a mejorar la rendición de cuentas a nivel local, sobre todo en los temas de agua, saneamiento e higiene (WASH) y la operatividad de baños de inmersión para ganado, y asimismo fortaleció la capacidad de supervisión de concejales municipales. El impacto de la salida neerlandesa fue limitado, porque otros donantes financiaron proyectos comparables.

Un ejemplo de financiamiento básico a largo plazo proporcionado por la Embajada neerlandesa es el apoyo ofrecido a la institución de *Research on Poverty Alleviation* (REPOA). Los Países Bajos fueron uno de los donantes de financiamiento básico a la REPOA durante casi dos décadas. Entre 2010 y 2013, los Países Bajos proporcionaron aproximadamente el 45 por ciento (3.3 millones de euros) del financiamiento básico de REPOA, lo que representó más del 60 por ciento de los ingresos totales de la institución. En una evaluación exhaustiva, la IOB (2007) llegó a la conclusión de que REPOA es una institución de gran relevancia y de mucho éxito que desempeña un

\*

papel importante en la realización de investigaciones socioeconómicas y en materia de desarrollo en Tanzania. La organización ayudó a fortalecer la capacidad nacional de investigación, mostrando al mismo tiempo una fuerte apropiación. Según el informe, el financiamiento básico es necesario para asegurar una posición independiente en la relación con el Gobierno. El retiro de los Países Bajos y Suecia contribuyó a un gran déficit en el presupuesto. Debido a ello, la REPOA se volvió cada vez más dependiente de investigaciones por encargo, lo que tiene un impacto negativo en la realización de investigaciones científicas socioeconómicas y orientadas hacia la pobreza en el país.

## 6.6 Zambia

En Zambia, la Embajada neerlandesa apoyó el capítulo zambiano de Transparencia Internacional (TIZ) en su lucha contra la corrupción. Las principales actividades de TIZ constituyen el seguimiento (por ejemplo mediante el Índice de Fuentes de Sobornos y el Índice de Percepción de Corrupción) y el fortalecimiento de marcos legales y de políticas, incidencia política y abogacía, empoderamiento de ciudadanos y mejoramiento de la gestión financiera de la organización. La organización proporciona controles y contrapesos del sistema democrático de Zambia y la población zambiano considera que TIZ es la institución contra la corrupción más fiable en el país. Los Países Bajos y Noruega fueron los únicos donantes grandes que proporcionaban financiamiento básico (los Países Bajos 1.6 millones de euros entre 2010 y 2013), contribuyendo directamente a la implementación de los planes multianuales de TIZ. Otros donantes proporcionaron financiamiento atado para proyectos específicos. Asimismo, el Embajador neerlandés proveyó respaldo político, importante para el funcionamiento general de la organización.

TIZ es un ejemplo (escaso) de un traspaso exitoso del involucramiento neerlandés. Noruega asumió el papel de donante principal de TIZ cuando los Países Bajos retiraron su apoyo. Inicialmente el donante tenía la intención de retirarse, pero reconsideró esta posición cuando se fueron los Países Bajos. No obstante, la contribución de Noruega no compensó completamente la salida neerlandesa y en 2015 el presupuesto de TIZ estuvo un 25 por ciento más bajo que en 2014, lo que obligó a la organización de reducir sus actividades.

## 6.7 Conclusiones

El resumen presentado en este capítulo muestra que las Embajadas neerlandesas promovieron la buena gobernanza al apoyar a varias organizaciones, a veces con presupuestos más pequeños. Esto puede sugerir que había un panorama fragmentado, pero sería una conclusión demasiado simplista. A pesar de que los costos de transacción puedan ser altos, es más importante enfocarse en la eficacia en función de los costos. Si las Embajadas logran apoyar organizaciones que tienen una función catalizadora en la sociedad, el financiamiento brindado puede ser usado de una forma muy eficaz en relación con los costos.

Un problema es que en general no existen evaluaciones rigurosas para valorar la eficacia de estas organizaciones. En la mayoría de los casos, el impacto únicamente será visible después de mucho tiempo. Sin embargo, varias organizaciones lograron mostrar resultados tangibles. Ejemplos de

ellas son el AHPN y la FAFG en Guatemala. Un ejemplo de apoyo ineficaz fue la contribución a las LGRG en Tanzania. Por consiguiente, en este caso el retiro neerlandés no tuvo un impacto negativo.

En muchos casos, los Países Bajos fueron el único donante, o uno de los pocos donantes, dispuestos a proporcionar financiamiento básico durante un período más largo, a veces durante más de diez años. Un efecto no intencional fue la creación de dependencia de la ayuda, a pesar de que el personal de la Embajada había tratado de encontrar a otros donantes o había estimulado que las organizaciones buscaran financiamiento alternativo (por ejemplo en el caso de Burkina Faso). Los incentivos para hacerlo resultaron ser inadecuados: en vez de reducir gradualmente el apoyo, los Países Bajos siguieron siendo un donante importante y en algunos casos al menos crearon la impresión de que se continuarían el apoyo por varios años más. En general, cuando se retiró el apoyo bastante abruptamente, las organizaciones lograron sobrevivir la salida neerlandesa, a pesar de que tenían que cortar su personal (FAFG) y tenían que reducir sus actividades por la ausencia de donantes alternativos dispuestos a llenar el vacío dejado. En varios casos, los Países Bajos no fueron el único donante que terminó el apoyo. Sin embargo, no hubo una verdadera coordinación de salida, salvo algunas excepciones (tales como la REN-LAC en Burkina Faso y Transparencia Internacional en Zambia). Aunque se dieran algunos casos de donantes que aumentaron sus contribuciones (a PAJUST en Guatemala y FCS en Tanzania), la mayoría de las organizaciones no creen que la Embajadas neerlandesas ayudaran mucho en encontrar financiadores alternativos.

La sobrevivencia de estas organizaciones no es un fin en sí, y se puede lograr los objetivos también mediante otros medios. No obstante, al priorizar la velocidad de la salida en vez de conceder importancia a la sostenibilidad de las organizaciones apoyadas, el Ministerio neerlandés corrió el riesgo de perder capital. En varios casos, este riesgo se materializó.



7

## Salud



## 7.1 Introducción

Durante muchos años, los Países Bajos han apoyado la atención (básica) de salud y salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR) en países de ingresos bajos e ingresos medianos bajos. Contribuyeron a instituciones de salud pública mediante el apoyo presupuestario general (APG), apoyo presupuestario sectorial y fondos canasta en que participan múltiples donantes. En 2010, el Secretario del Estado anunció que se reduciría los presupuestos dirigidos al apoyo de sistemas integrales de salud. Mientras que la SDSR seguiría siendo un ámbito prioritario para los Países Bajos, el sector salud en su totalidad ya no sería una prioridad en la cooperación neerlandesa al desarrollo.

El presente capítulo valora los efectos de los recortes presupuestarios en la atención de salud en la cooperación al desarrollo. La sección 7.2 esboza los antecedentes en cuanto a las políticas y las consecuencias correspondientes que la asistencia neerlandesa al desarrollo tuvo en los sistemas de atención sanitaria. La sección 7.3 discute la relación entre los gastos destinados a la salud y los resultados intermedios en materia de salud. Luego, la sección 7.4 presenta la valoración del impacto de los recortes presupuestarios en materia de salud. La sección 7.5 presenta las conclusiones.

En general, los recortes presupuestarios de salud fueron completamente implementados en los antiguos países socios. En países tales como Tanzania, Burkina Faso, Zambia y Nicaragua, los Países Bajos ayudaron eficazmente al mejoramiento de sistemas de salud. Mientras que los cambios en las políticas efectuados en 2010 crearon una distinción entre la atención básica de salud y la SDSR, estos programas contribuyeron eficazmente a objetivos del nuevo tema de SDSR. A pesar de que se beneficiaron del crecimiento económico, los países apoyados siguen enfrentando grandes brechas de financiamiento para la atención de salud. Una continuación de la inversión en sistemas de salud (básica) habría mejorado la salud materna e infantil, por ejemplo.

## 7.2 El papel de los Países Bajos en el sector

En 2008, el documento de políticas titulado *Posibilidades y oportunidades* (Keuzes en kansen, 2008), el Ministro neerlandés de Cooperación al Desarrollo subrayó la importancia del enfoque sectorial en salud y SDSR. Afirmó que los sustanciales importes (multilaterales) asignados a combatir VIH/SIDA, malaria y tuberculosis (TB) no habían sido acompañados de una mejora en los sistemas de salud; sistemas de salud que funcionaban pobremente fueron vistos como el cuello de botella para alcanzar las metas en el terreno de salud, especialmente entre los grupos más vulnerables. Por lo tanto, el Ministro anunció su intención de aumentar el presupuesto para el apoyo bilateral destinado a la salud y a SDSR.

Enfrentado con recortes presupuestarios generales para la cooperación al desarrollo, su sucesor terminó gradualmente el apoyo destinado al sector de salud, mientras que mantuvo la SDSR como un tema prioritario (véase el Capítulo 1). Significó un importante cambio en las políticas. Antes de 2011, el vínculo entre SDSR y salud (incluyendo VIH/SIDA) había constituido el núcleo de las políticas neerlandesas. El Ministro terminó casi completamente el enfoque sectorial en el sector de salud y solamente continuó a invertir en

\*

salud cuando esta inversión contribuyera activamente al tema prioritario de SDRS. La SDRS (y los derechos de la mujer) continuaron siendo un tema prioritario bajo la vigilancia de Lilianne Ploumen, Ministra de Comercio Internacional y Cooperación al Desarrollo.

Estos cambios de políticas redujeron significativamente el apoyo neerlandés a la totalidad de sistemas de salud. Los Países Bajos siguieron apoyando programas de SDRS/Salud en ocho de los quince países socios actuales, y con excepción de Etiopía, los Países Bajos no iniciaron ningún nuevo sistema integral de salud.<sup>57</sup>

Una gran parte del apoyo neerlandés destinado al sector de salud es canalizada a través de agencias multilaterales especializadas, tales como el FPNU, el GFATM y ONUSIDA. Estas organizaciones proporcionan financiamiento atado que se enfoca en enfermedades específicas (tales como malaria, TB y VIH/SIDA) y en programas de vacunación. Un tercer canal es el apoyo mediante ONGs. Mediante el MFS II, por ejemplo, los Países Bajos asignaron alrededor de 187 millones de euros a varias alianzas que trabajaban en los ODM-4, ODM-5 y ODM-6 durante el período 2011-2015.<sup>58</sup> Finalmente, el Ministerio está ofreciendo cada vez más apoyo mediante Asociaciones Público-Privadas (APPs).

Tabla 7.1 Gastos en Salud, VIH/SIDA y SDRS (en millones de euros)								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bilateral	147	129	128	130	116	89	79	76
<i>d/e País socio</i>	64	54	59	62	75	74	77	75
<i>Antiguo país socio</i>	72	70	60	51	37	15	0	0
<i>Otro país</i>	10	5	10	16	3	0	0	0
Multilateral	251	255	221	210	170	220	235	213
<i>d/e FPNU</i>	84	95	85	72	72	74	63	62
<i>GFATM</i>	80	60	62	69	40	67	74	55
<i>ONUSIDA</i>	36	36	32	25	20	20	20	20
<i>GAVI</i>	25	25	19	20	25	39	46	46
<i>OMS</i>	23	21	20	24	13	21	16	16
<i>Otro</i>	3	17	4	0	1	0	17	15
ONGs	67	91	72	49	54	68	80	63
<i>d/e Internacional</i>	30	38	37	25	28	35	34	25
<i>Local</i>	7	5	4	1	0	1	1	1
<i>Neerlandesas (MFS)</i>	31	48	31	23	26	32	46	37
APPs	10	13	7	8	7	22	21	32
<b>Total</b>	<b>476</b>	<b>487</b>	<b>428</b>	<b>396</b>	<b>347</b>	<b>400</b>	<b>416</b>	<b>385</b>

Fuente: Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores.

En 2009, el presupuesto total destinado a salud, SDRS y HIV/SIDA alcanzó un nivel de 487 millones de euros, pero a partir de ese año vino

<sup>57</sup> SDRS/salud es una prioridad en Bangladés, Yemen, Etiopía, Mozambique, Burundi, Benín, Malí y Gana.

<sup>58</sup> MFS II fue el marco de subvenciones para OSCs neerlandesas.

disminuyendo. Desde 2011, reducciones presupuestarias fueron mayoritariamente aplicadas en antiguos países socios. La asistencia bilateral destinada a sistemas de salud terminó en Burkina Faso, Zambia, Tanzania y Nicaragua. El apoyo neerlandés actual destinado a sistemas de salud se enfoca sobre todo apoyo continuado a Mali y Mozambique y apoyo nuevo a Etiopía.

### 7.3 Efectos de inversiones en salud

Existe evidencia empírica abrumadora que inversiones adicionales en salud, ya sea financiadas por donantes o por gobiernos, mejoran los resultados intermedios en salud en países de ingresos bajos y de ingresos medianos bajos (véase el anexo III).<sup>59</sup> Hay efectos marginales decrecientes relacionados a inversiones en la atención básica de salud, mientras que inversiones en la atención básica de salud son lo más altas en los países más pobres (véase la Figura 7.1).

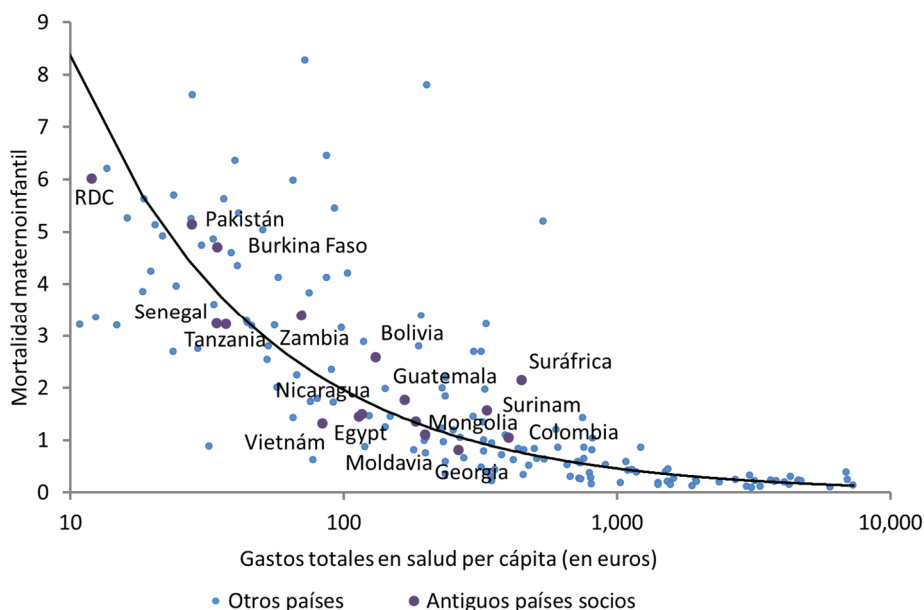
Los gastos gubernamentales en salud en países de ingresos bajos y de ingresos medianos bajos no son adecuados para hacer frente a los retos más importantes del sector. En la mayoría de los países africanos, los gastos en salud se mantienen por debajo de la meta de Abuja y solo unos cuantos países africanos destinan por lo menos el 15 por ciento del presupuesto gubernamental a salud. Además, un alto crecimiento poblacional aumenta el cargo ejercido sobre los sistemas de salud. Los bajos niveles de financiamiento en antiguos países socios significan que los retornos marginales en inversiones son altos y que prácticamente no disminuyen. Entonces incluso en caso de que los presupuestos gubernamentales aumenten, una continuación del apoyo tendría más o menos el mismo impacto que tuvo durante los años en que los Países Bajos estaban apoyando a estos países.

---

<sup>59</sup> Montoya et al., 2014; Baldacci et al., 2008; Williamson, 2008; Chauvet et al., 2008; Mishra y Newhouse, 2009; Wilson, 2011; Nunnenkamp y Ohler, 2011; Ziesemer, 2012; Burguet y Soto, 2012; Feeny y Ouattara, 2013; Ssozi y Amlani, 2015; Yan et al., 2015; Moreno-Serra y Smith, 2015; Gyimah-Brempong, 2015; Hsiao y Emdin, 2015; Moreno-Serra y Smith 2015.

\*

**Figura 7.1** Relación entre gastos en salud y la mortalidad maternoinfantil



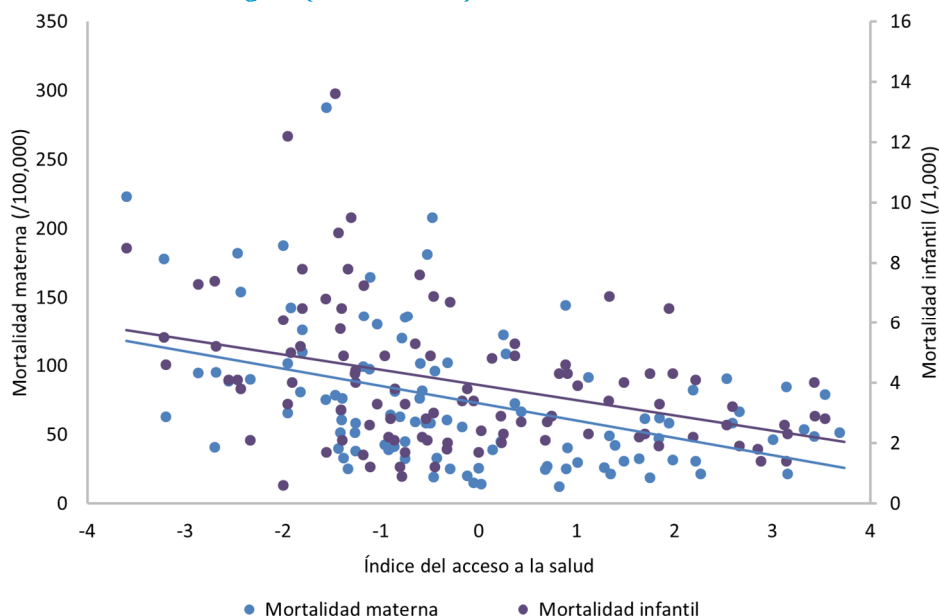
*Nota:* Los datos son a nivel de país. Escala logarítmica para salud. Los antiguos países socios están resaltados en rojo. Se construyó la tasa de mortalidad usando la mortalidad infantil, menores de 5 y materna.60 Los tres valores atípicos negativos corresponden a (de derecha a izquierda) Guinea Ecuatorial, Angola y Sierra Leona. Siria era un caso atípico positivo, con tasas de mortalidad relativamente bajas.

*Fuente:* Datos (2013) obtenidos de la OMS.

Varias evaluaciones confirman estos efectos positivos del apoyo destinado al sector con respecto a los resultados intermedios de salud. La evaluación del apoyo presupuestario ofrecido a Zambia mostró una relación positiva entre financiamiento no atado y resultados intermedios de salud (IOB 2011; IOB 2012). Los fondos ayudan a mejorar el acceso a la salud. Investigaciones realizadas en el marco de esta evaluación confirman estos hallazgos. La Figura 7.2 presenta la relación entre el acceso a servicios (básicos) de salud y la mortalidad materna e infantil en Nicaragua. El eje horizontal combina varios indicadores de acceso a la salud (con una media de 0 y una desviación estándar de 1). El eje vertical indica la mortalidad materna y la mortalidad neonatal, respectivamente. El gráfico muestra la positiva relación entre los dos: los departamentos con mejor acceso a los servicios de salud tienen tasas más bajas de mortalidad materna e infantil que los departamentos con menor acceso.

<sup>60</sup>  $\text{Log}(10)=1$ ;  $\text{log}(100)=2$ ;  $\text{log}(1,000)=3$ , etc. Se combinaron las variables aplicando el Análisis de Componentes Principales (ACP), una técnica estadística que transforma un conjunto de variables correlacionadas en un conjunto más pequeño de variables (no correlacionadas). La correlación entre el componente principal construido y la variable de impacto de Años de Vida Ajustados por Discapacidad (AVAD) de la OMS es 0.94.

**Figura 7.2** Acceso a la salud (básica) y los resultados intermedios de SDR en Nicaragua (2007-2013)



*Nota: El eje horizontal es un índice compuesto del acceso a indicadores de salud, con una media de 0 y una desviación estándar de 1. Los datos son a nivel de departamento; datos de panel (desbalanceado) 2007-2013.*

*Fuente: Ministerio Nicaragüense de Salud, adaptado por la IOB.*

La evaluación de las políticas neerlandesas referente a la SDR (IOB, 20123a) llevada a cabo por la IOB llegó a la conclusión de que el financiamiento no atado destinado a la salud (básica) ha aumentado el uso de los servicios perinatales y maternos de salud y ha bajado la mortalidad materna y la infantil en Tanzania, Nicaragua y Zambia. La evaluación asimismo reveló que si bien los grupos más pobres en particular se habían beneficiado de los mejorados servicios de salud, las inequidades en los efectos directos en materia de salud siguen siendo sustanciales. Otra conclusión de la investigación fue que tener sistemas de salud que funcionan bien es un prerrequisito para la salud perinatal y maternal, y que invertir en la atención sanitaria básica es una forma eficaz de promover la SDR (IOB, 2013a). La evaluación de la IOB sobre los Países Bajos y la OMS subraya la importancia de mejorar los sistemas nacionales de salud en la prevención de epidemias globales (IOB, 2016).

En su respuesta a los informes de la IOB sobre la SDR y la OMS, el Gobierno neerlandés reconoció esos puntos. Por lo tanto, el apoyo sectorial destinado a salud seguiría siendo una opción viable de políticas para los Países Bajos, aunque bajo condiciones (más) estrictas con respecto a derechos humanos, corrupción y gobernanza. Además, los Países Bajos continuarían abogando por la importancia del apoyo a la salud integral mediante organizaciones multilaterales y propugnando un papel cada vez mayor para el sector privado.

\*

## 7.4 El impacto del retiro neerlandés

### 7.4.1 Los estudios de caso

La presente sección describe los efectos del retiro del apoyo neerlandés en los cuatro casos en que los Países Bajos habían sido activos en el sector de salud: Burkina Faso, Tanzania, Zambia y Nicaragua.<sup>61</sup> En estos países, los Países Bajos canalizaron la mayoría de su apoyo al sector mediante los respectivos gobiernos en forma de financiamiento canasta. En general, mientras los presupuestos domésticos asignados a salud están creciendo, el apoyo externo no atado tiende a decrecer (véase la Tabla 7.2). Esto crea desafíos para inversiones y los establecimientos de salud, porque gran parte del incremento de los recursos domésticos se necesita para pagar los salarios de los trabajadores de salud.

Tabla 7.2 Gastos en salud (2008-2014; en millones de euros)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Burkina Faso</b>							
PB no canasta	0	3	3	0	0	0	0
PB canasta	9	6	7	7	6	6	0
Canasta total	12	9	13	10	9	8	3
Apoyo atado	16	26	41	8	37	25	27
Ministerio de Salud	88	99	114	111	137	157	141
<b>Tanzania*</b>							
PB no canasta	4	3	4	6	4	4	0
PB canasta	15	15	16	17	13	1	0
Canasta total	47	63	63	72	85	69	54
Apoyo atado	74	97	110	96	89	124	141
Ministerio de Salud	235	284	307	303	365	371	423
<b>Zambia</b>							
PB no canasta	3	3	1	0	1	1	0
PB canasta	13	4	0	0	0	0	0
Canasta total	43	28	0	9	18	6	0
Total MdS	237	179	240	293	376	334	469
<b>Nicaragua</b>							
PB no canasta	4	5	6	4	3	1	0
PB canasta	3	3	4	2	0	0	0
Canasta total	14	13	11	8	6	1	1
Total MdS	161	181	185	187	231	237	298

\* Calculado en base a los años fiscales 2007-2008-2014-2015.

Fuente: estudios de caso por país

Nota: Zambia: gastos destinados al MdS y al Ministerio de Desarrollo Comunitario, Salud Materna e Infantil; Tanzania: gastos destinados al Ministerio de Salud y Bienestar Social

<sup>61</sup> Esta sección se basa en informes más extensos a nivel de país.

En *Tanzania*, el fondo canasta se mantuvo relativamente estable hasta 2012. A partir de ese año, las contribuciones externas a la canasta decrecieron de 87 millones de euros en el año fiscal 2011-2012 a 35 millones de euro en 2015-2016, debido a la salida de donantes importantes, incluidos los Países Bajos, Noruega y Alemania. Ello tuvo un impacto especialmente grande en la adquisición de medicamentos esenciales a niveles locales y contribuirá a la carga de enfermedades. Repercute especialmente en los pobres y más vulnerables. Los Países Bajos han sido un donante principal en el sector de salud en el país. En 1999, la Embajada neerlandesa fue uno de los primeros contribuyentes al fondo canasta y hasta su retiro fue también el donante bilateral más grande y donante líder del fondo, desembolsando aproximadamente 76 millones de euros entre 2008 y 2013. Casi la mitad del fondo canasta de salud se desembolsó a consejos distritales, que les permitió expandir los servicios básicos de salud, especialmente la salud materna, neonatal e infantil. Los fondos contribuyeron a una cobertura alta de inmunización, control de malaria, mejores prácticas de lactancia materna, mejor nutrición y una cobertura más alta de vitamina A, apoyando así a reducir la mortalidad infantil. El experto neerlandés en salud tuvo un papel central en el funcionamiento de la canasta para salud y el mejoramiento del sector de salud, especialmente con respecto a la nueva punta de lanza neerlandesa de SDRS. Los Países Bajos habían insistido en aumentar la atención dirigida a la SDRS en los planes del sector de salud y apoyaron además proyectos bien diseñados que contribuyeron a la reducción de la mortalidad infantil y maternal. Apoyo para reparación de fístula y un hospital maternal son ejemplos de ello. Además, la Embajada neerlandesa inició el desarrollo de un sistema avanzado de monitoreo.

A pesar de estos progresos, el sector de salud sigue teniendo un grave déficit de financiamiento. El plan estratégico sectorial para 2015-2020 previó una brecha de financiamiento que oscilaba entre 200 millones de euros y 1 mil millón de euros, dependiendo del nivel de aspiraciones. El tamaño de la fuerza laboral de la salud está creciendo gradualmente, pero aún hay escasez. La atención a la salud materna e infantil no está desempañándose bien, y los niveles de mortalidad neonatal y la mortalidad maternal aún están demasiados altos, a pesar de que han bajado. La reducción de fondos obligó a los consejos distritales de reducir actividades. Asimismo, las ONGs anteriormente apoyadas por los Países Bajos no lograron atraer a otros donantes y tuvieron que reducir sus actividades en el terreno de VIH/SIDA, malaria y SDRS (por ejemplo reparaciones de fístula, proveídas por AMREF Health Africa). Los conocimientos especializados y el papel de los Países Bajos fueron altamente valorados por todas las partes involucradas y el retiro del país fue percibido como una gran pérdida por las carencias graves y persistentes, la pérdida de peritaje sectorial altamente calificada y el retiro de otros socios en el desarrollo.

Ello también es el caso en Burkina Faso, donde los Países Bajos han proporcionado ayuda bilateral al sector de salud durante varias décadas. Eran el principal promotor y patrocinador del fondo canasta y el donante líder de 2005 hasta mediados de 2011. Con la salida neerlandesa, el país perdió un socio líder, lo que tuvo un impacto directo en el papel del fondo canasta PADS como mecanismo para el apoyo externo y el diálogo sectorial. Otros donantes terminaron su apoyo también (Suecia en 2010 y el KfW en 2016). La UE se comprometió a invertir 36 millones de euros en el sector de

\*

salud, de los que 30 millones se destinarán al apoyo presupuestario sectorial en 2013-2015. Sin embargo, esta contribución representa meramente un cambio de APG y por consiguiente no causó un incremento del financiamiento externo. El descenso en el financiamiento destinado a la canasta directamente contribuyó a una severa carencia de fondos para el sector. Hay menos dinero disponible para financiar costos operacionales, inversiones pequeñas en reemplazos y actividades innovadoras que no están cubiertos por el financiamiento atado dirigido a proyectos o por el presupuesto del Gobierno.

El sector sigue enfrentando muchos desafíos. Infraestructuras, equipamiento y cobertura de logísticas son bajas. El número de centros de salud creció, pero las disparidades en la cobertura del servicio de salud persisten tanto entre regiones de salud como dentro de las regiones. En los establecimientos de salud pública faltan equipamiento y medicamentos esenciales. Hay una escasez crónica de personal calificada de salud y un desequilibrio en la distribución a favor de las áreas urbanas. Las instituciones de formación carecen de facilidades adecuadas. En las áreas rurales, la disponibilidad y calidad de los productos de salud, incluidos los medicamentos, vacunas y productos sanguíneos, siguen siendo inadecuadas.

Tabla 7.3 Indicadores de salud para los estudios de caso				
	Burkina Faso	Tanzania	Zambia	Nicaragua
Gastos en salud per cápita (en euros, 2014)	27	39	65	134
Gastos en salud (% del PIB, 2014)	5	6	5	9
Gastos en salud pública, (% de los gastos gubernamentales, 2014)	11	12	11	24
Enfermeras y parteras (por 1,000 habitantes)*	0.6	0.4	0.8	1.4
Partos atendidos por personal calificado de salud (%)**	66	49	64	88
Mortalidad materna (por 100,000 nacidos vivos, 2015)	371	398	224	150
Tasa de mortalidad, menor de 5 (por 1,000 nacidos, 2015)	89	49	64	22

\* Burkina Faso 2010; Tanzania 2012; Zambia 2010; Nicaragua 2014.

\*\* Burkina Faso 2010, Tanzania 2010; Zambia 2014; Nicaragua 2012.

Fuente: IDM; UNICEF; OMS

En *Zambia*, los Países Bajos han sido también uno de los socios activos en el sector de salud que contribuyeron al fondo canasta de salud, como se había acordado en la división del trabajo entre los donantes. En 2008, se convirtió en un donante silencioso de Suecia. El Embajada neerlandesa se enfocó más en VIH/SIDA (como donante líder), proporcionando financiamiento básico a varias ONGs que trabajaban en el sector.<sup>62</sup> La contribución neerlandesa a la canasta fue de alrededor del 30 por ciento, y la canasta financió aproximadamente el 20 al 25 por ciento de los gastos totales del Ministerio

<sup>62</sup> La Embajada tenía planificado terminar el apoyo neerlandés ofrecido al sector salud en 2011 y esperaba que el sector de salud continuaría beneficiándose del apoyo neerlandés después de 2011 mediante la provisión de apoyo presupuestario general.



zambiano (la contribución neerlandesa a la canasta era de aproximadamente el 7 al 8 por ciento). En el curso de los años, se produjeron aumentos masivos en el flujo de fondos destinados al sector de salud, y entre 2006 y 2010 los donantes financiaron casi el 50 por ciento del presupuesto del Ministerio de Salud (MdS), en gran parte mediante programas verticales para VIH/SIDA, Malaria y TB. Estos fondos son rígidos e impredecibles, sin embargo, y no pueden ser aplicados a otras áreas prioritarias sin la aprobación del donante (MdS, 2011). En 2009-2010, varios donantes (entre ellos los Países Bajos y Suecia) suspendieron sus contribuciones después de que se robaron los fondos en el MdS (De Kemp, Faust y Leiderer, 2011).

La reducción en el financiamiento aportado por donantes impidió la implementación de programas gubernamentales y empeoró la prestación de servicios en el sector de salud de Zambia donde se redujo la ejecución de los programas. El número de recursos humanos en la salud ahora se encuentra muy por debajo de la meta, y hay muchas escaseces más. A pesar de mejoras, los indicadores de resultados intermedios en salud se quedan atrás de países comparativos en África subsahariana: el país falló en alcanzar la mayoría de las metas de ODM referentes a la mortalidad materno-infantil, y sigue teniendo una alta carga de enfermedades. El retiro del apoyo neerlandés destinado a la Churches Health Association of Zambia (CHAZ) significó una reducción en financiamiento para los establecimientos de salud de estas iglesias, lo que afectó la fortaleza institucional de la organización y la prestación de servicios básicos de salud a nivel local.

En *Nicaragua*, el fondo canasta se estableció en 2005 con los Países Bajos y Suecia como los principales donantes. En 2008, los Países Bajos se convirtieron en el donante líder y crearon una secretaría técnica, que era el nodo central para la comunicación entre los donantes y el Gobierno. Además, la Embajada neerlandesa era el actor más progresista y abierto en cuanto al respeto por la SDR y desempeñó un papel activo contra la penalización del aborto terapéutico, mediante el diálogo sobre políticas y apoyo destinado a ONGs. En 2010, los Países Bajos firmaron un MdeE en que plasmaron su intención de seguir apoyando la canasta de salud, pero al final no se firmó ningún contrato debido a que la salida estaba pendiente. Desembolsaron 2 millones de euros en 2011. Resultó prácticamente imposible encontrar nuevos donantes para la canasta, porque Suecia ya se había retirado y Finlandia terminó su apoyo en 2012.

Esta salida de donantes tuvo un impacto importante en el sector de salud. Fondos externos aportaron la mayoría de las inversiones en salud y, en general, las reducciones en los fondos ofrecidos por donantes causaron una disminución de inversiones del 12 por ciento a aproximadamente el 4 por ciento del presupuesto para salud entre 2008 y 2011. Las inversiones en servicios públicos de salud en los departamentos más pobres y necesitados del país también bajaron. La terminación del apoyo brindado a organizaciones de la sociedad civil que trabajan en áreas sensibles de SDR causó brechas financieras considerables y obligó a estas organizaciones a reducir actividades. Por ejemplo, atención postaborto ofrecido por Ipas, una organización no gubernamental dedicada a poner fin a muertes y discapacidades prevenibles debido a aborto inseguro, que ahora solamente ofrece en cinco departamentos, mientras que anteriormente este servicio estaba disponible en todo el país.

## 7.4.2 Análisis del impacto

A pesar del hecho de que las tasas de mortalidad bajaran, la mayoría de los antiguos países socios no pudo cumplir con las metas de ODM de salud y SDRS con respecto a la reducción de la mortalidad materno-infantil. Sigue habiendo una gran brecha entre el financiamiento recibido y el financiamiento necesario para cumplir con las metas propuestas de ODS en la mayor parte de los antiguos países socios.<sup>63</sup> No disponer de suficientes fondos en el sector de salud se traduce en una falta de medicamentos, insumos médicos y escasez de personal calificado de salud.

Dada la heterogeneidad de actividades y el papel de muchos actores, incluyendo el de los gobiernos receptores, es difícil estimar con precisión el impacto de la salida neerlandesa. Sin embargo, es posible dar algunas indicaciones. Investigadores han cuantificado los costos de ampliar la escala de intervenciones en materia de salud en países de ingresos bajos y de ingresos medianos bajos.<sup>64</sup> Sus cálculos miden los beneficios de inversiones en el sector de salud en términos de muertes evitadas, lo que no es inusual en investigaciones médicas. En la cooperación al desarrollo, este método tampoco es inhabitual para estimar los impactos de un programa. El DFID, por ejemplo, usa la Lives Saved Tool para estimar el número de vidas maternas y neonatales salvadas por programas de DFID (Friberg et al., 2016). Con fines ilustrativos, este estudio combina las estimaciones especificadas por país de dos documentos impresionantes, que estiman los costos y los beneficios en salud de una ampliación de intervenciones en salud dirigidas a objetivos específicos en países de ingresos bajos y de ingresos medianos bajos (Jamison et al., 2013 y Sternberg et al., 2013). Están basados en una extensa revisión de investigaciones empíricas rigurosas e incluyen estimaciones referentes a países individuales.<sup>65</sup> Usando los resultados de Jamison et al. (2013), hemos estimado los efectos del apoyo prolongado neerlandés.<sup>66</sup> El ahorro total por parte de los Países Bajos en el sector de salud se logró retirando gradualmente el apoyo destinado a la salud en los países de salida (véase 7.2). En los demás países, únicamente reflejó un cambio de atención básica en salud y VIH/SIDA a SDRS. En los países de salida representó una reducción de 56

---

<sup>63</sup> OMS Observatorio Mundial de la Salud.

<sup>64</sup> Jamison et al., 2013 (apoyo integral con inclusión de costos del sistema); Stenberg et al., 2014 (apoyo materno-infantil con inclusión de costos del sistema); Bhutta et al., 2014 (gastos corrientes en salud materno-infantil); Bartlett et al., 2014 (partería y obstétrica, gastos corrientes). Al calcular el costo por muertes evitadas, estos estudios presentan pruebas adicionales para sustentar la tesis de que hay retornos marginales decrecientes para inversiones en salud; en general, es posible prevenir muertes a un costo más bajo en países más pobres.

<sup>65</sup> En años recientes se desarrollaron varias herramientas para vincular más directamente inversiones en salud a resultados intermedios en salud y delimitar más profundamente esta relación. La más sofisticada a este respecto es la OneHealth Tool, que incluye una amplia gama de estimaciones el tamaño del efecto para varias intervenciones en salud e información específica a nivel de país sobre recursos humanos, infraestructura y logísticas sanitarias, sistema de información en materia de salud, gobernanza en salud y el financiamiento de la salud en 75 países de ingresos bajos y de ingresos medianos bajos.

<sup>66</sup> En nuestros cálculos usamos estimaciones especificadas por país.

millones de euros.<sup>67</sup> Asimismo, podemos asumir que alrededor del 27 por ciento del APG (33 millones de euros) se habría destinado al sector de salud en los países receptores (véase el Capítulo 5). Esta inversión es comparable al costo de salvar aproximadamente 12,000 vidas por año (de estas cerca de 3,600 en Tanzania, 2,800 en Burkina Faso y 2,400 en Zambia). Invertir en salud además tiene muchos efectos positivos adicionales, tales como una mejor disponibilidad de medicamentos esenciales y un mejor funcionamiento de los establecimientos de salud.

## 7.5 Conclusiones

Este Capítulo analizó la participación neerlandesa en el sector de salud (básica), un tema prioritario de la cooperación al desarrollo hasta 2010. El objetivo primordial del apoyo a la atención (básica) en salud era mejorar la calidad de los sistemas integrales de salud gubernamentales en los países receptores, lo que, a su vez, resultó ser una manera eficaz de promover la SDR. Al ya no considerar prioritario los servicios básicos de salud, se creó una distinción entre los dos temas interrelacionados de políticas.

Los Países Bajos han terminado programas que contribuían eficazmente a los objetivos de los nuevos temas de SDR en antiguos países socios. Una continuación del apoyo habría tenido un efecto en los establecimientos de salud, insumos médicos e inversiones en el sector. Pruebas muestran que el apoyo neerlandés fue eficaz en Burkina Faso, Tanzania, Nicaragua e incluso en Zambia, donde los Países Bajos suspendieron el apoyo debido al abuso con los fondos.

Pese al progreso y los crecientes gastos gubernamentales destinados a la salud, los grupos más pobres aún no tienen un acceso equitativo a los establecimientos de salud, y los obstáculos financieros que estos grupos enfrentan son prohibitivos. La mayor parte de los antiguos países socios siguen enfrentando brechas financieras. Las tasas de morbilidad y mortalidad, especialmente la materna y la infantil, siguen siendo altas. Si los Países Bajos hubieran continuado su apoyo destinado a estos sectores, este apoyo habría tenido los mismos impactos que tuvieron durante los años en que dichos países recibieron apoyo neerlandés, porque los retornos marginales casi no decrecen en los bajos niveles actuales de financiamiento. La reducción del apoyo tiene un impacto en los servicios de atención (básica) en salud. La disminución del apoyo mediante los fondos canasta tuvo un impacto negativo en las operaciones, inversiones en reemplazos y actividades innovadoras que no fueron cubiertas por fondos atados para proyectos o por el presupuesto gubernamental.

Los recortes presupuestarios en salud (básica) y SDR se realizaron casi completamente en los países de salida y tuvieron como consecuencia una pérdida de aproximadamente 89 millones de euros anuales para el sector de salud en los países receptores. Ello es comparable al costo de salvar alrededor de 12,000 vidas por año en estos países.

---

<sup>67</sup> En el Capítulo 2 habíamos calculado una reducción neta de 43 millones de euros entre 2010 y 2015. A este monto añadimos 13 millones de euros en apoyo al sector de salud en Zambia. En Zambia, los Países Bajos suspendieron el desembolso debido al escándalo de corrupción en el sector de salud.



8

## Educación

## 8.1 Introducción

Los Países Bajos han apoyado proyectos y programas de educación (básica) durante aproximadamente dos décadas. En 1999, la educación básica se convirtió en un sector prioritario en la cooperación neerlandesa al desarrollo. Dos años más tarde, el Parlamento neerlandés pidió que se destinara al menos el 15 por ciento del presupuesto total a educación. Como consecuencia, los gastos destinados a educación (básica) aumentaron fuertemente. A nivel mundial, los Países Bajos eran el cuarto donante más grande entre 1999 y 2009, aportando en promedio 350 millones de euros anuales. En 2010, sin embargo, el nuevo Gobierno decidió que el tema de educación sería una posterioridad, a pesar del acuerdo de la coalición gobernante de que 'nos centraremos en temas en que tenemos experiencia y conocimientos especializados' (Acuerdo de Coalición del Gobierno I del Primer Ministro Rutte).

Este Capítulo valora los efectos del retiro gradual del apoyo sectorial neerlandés destinado a la educación. La sección 8.2 esboza los antecedentes con respecto a las políticas y las correspondientes consecuencias que la asistencia neerlandesa al desarrollo ha tenido en la educación; la sección 8.3 investiga la evidencia existente sobre la eficacia del apoyo anterior a la salida; la sección 8.4 presenta la valoración del impacto de los recortes presupuestarios en materia de educación y el cambio en las políticas alegándose del enfoque sectorial. La sección 8.5 llega a la conclusión de que los países que anteriormente habían recibido apoyo aún han de hacer frente a brechas financieras sustanciales y requieren inversiones grandes en el sector de educación. Una prolongación del apoyo habría tenido efectos positivos y significantes en los países apoyados previamente.

## 8.2 El papel de los Países Bajos en el sector

En 1990, durante la conferencia de Educación para Todos (EPT), en Jomtien, Tailandia, los representantes de 155 países acordaron que asegurarían que para el año 2000 todos los niños y niñas en el mundo tendrían acceso a la educación básica (IOB, 2008). En ese entonces, más de 100 millones de niños estaban sin escolarizar. La comunidad mundial no alcanzó la meta de EPT, aunque gradualmente desencadenó más atención para la educación básica. En el 2000, durante el Foro Mundial de la Educación en Dakar se renovaron las metas alargando el período hasta 2015 y las convirtieron en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs).

Los Países Bajos empezaron a invertir en la educación (básica) casi directamente desde el mismo momento en que tuvo lugar la conferencia de Jomtien. Un impulso principal provino tanto de la meta dos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM-2) sobre la educación primaria universal, como también de la meta de insumo de destinar el 15 por ciento del presupuesto de la cooperación neerlandesa al desarrollo a la educación. El cambio simultáneo hacia un enfoque sectorial allanó el camino para el apoyo al sector de educación mediante el fondo canasta (Burkina Faso, Malí, Zambia y Bolivia), apoyo presupuestario (Uganda) y asociaciones silenciosas (Nicaragua). En 2002, el Ministro neerlandés de cooperación al desarrollo asimismo lanzó la *Initiative Fast Track* (FTI, Iniciativa de trayecto acelerado) en conjunto con el Banco Mundial, cuyo objetivo era acelerar el avance hacia

\*

una educación primaria universal de calidad en los países de ingresos bajos. Durante muchos años, los Países Bajos fueron el donante más grande de la FTI, que en 2011 pasó a llamarse Asociación Mundial para la Educación (AME).

Para entonces el Gobierno neerlandés había decidido ya no dar prioridad a la educación como tema. La educación solo conservó una función en apoyo a otras áreas prioritarias. La intención era terminar por completo el apoyo sectorial destinado a la educación a partir de 2014. A las embajadas neerlandesas en los países socios se les pidió que formularan estrategias de salida. El Ministro esperaba que la AME compensara financieramente el retiro neerlandés del sector de educación. Se extendió el apoyo aportado a la AME hasta 2014 con un compromiso de 120 millones de euros. Los gastos asignados a la educación básica cayeron hasta casi cero en 2015 (véase Tabla 8.1). El presupuesto para la educación superior decreció también en este período, pero no tanto, sobre todo debido a la continuación de las contribuciones al programa NICHE/NFP+.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bilateral	278	214	188	113	80	63	20	4
<i>d/e País socio</i>	168	123	115	67	42	30	9	1
<i>Antiguo país socio</i>	104	85	67	44	37	33	10	2
<i>Otro país</i>	6	6	5	2	0	0	0	0
ONG	8	11	6	1	1	0	0	0
Multilateral	41	46	75	77	36	35	36	4
<i>d/e AME</i>	5	1	35	30	30	30	30	0
<i>UNICEF</i>	26	37	24	30	0	0	0	0
<i>UNESCO</i>	8	7	13	15	3	4	6	4
Total Educación Básica	327	271	270	191	118	99	55	8
Educación Superior	116	132	144	116	107	103	46	48
<b>Total</b>	<b>443</b>	<b>403</b>	<b>414</b>	<b>307</b>	<b>225</b>	<b>202</b>	<b>101</b>	<b>56</b>

*Fuente: Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores.*

### 8.3 Efectos de la inversión en educación

En 2011, la IOB publicó los resultados de una revisión de las políticas neerlandesas relacionadas a la educación básica durante el período 1999-2009. Se basó en la revisión de literatura, evaluaciones de impacto y estudios de caso a nivel de país llevados a cabo entre 2008 y 2011, y en un análisis del papel de las ONGs neerlandesas.

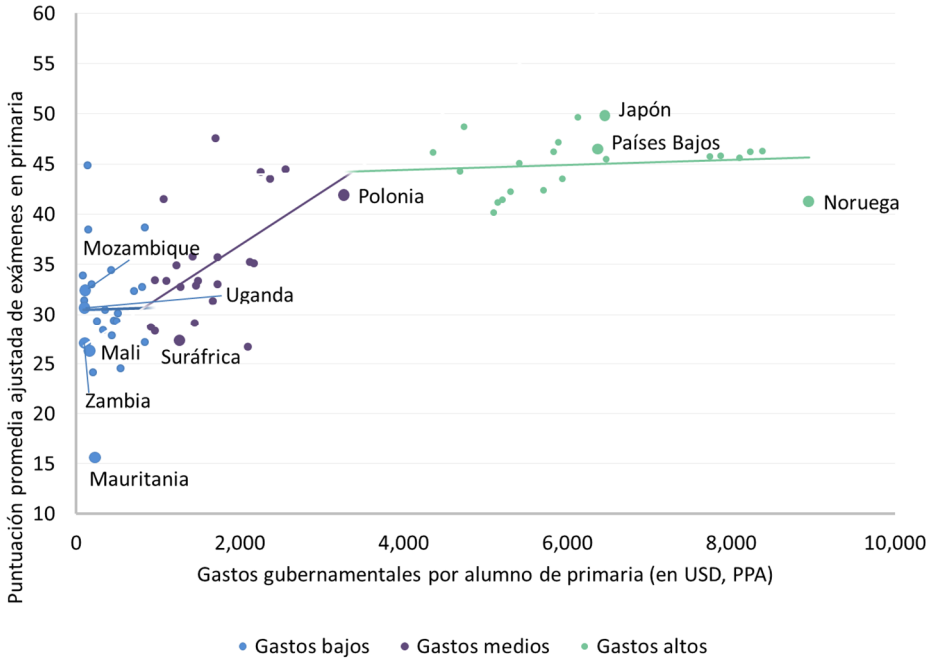
El informe, titulado *Education Matters* (La educación importa), llegó a la conclusión de que la cooperación sectorial ha sido exitosa y que a pesar de los enormes desafíos, el sector podía señalar resultados impresionantes. Los Países Bajos habían hecho una contribución importante al avance hacia las metas de Educación para Todos y el ODM-2 relacionado con la educación, y que a nivel de los países se habían conseguido progresos destacables en la mejora del acceso a la educación. No obstante, eran necesarias mayores



inversiones para mejorar la calidad de la educación. De hecho, un acceso mejorado, pero también un incremento sustancial de la matrícula debido a altas tasas de fertilidad, llevaron a un hacinamiento en las aulas, una elevada proporción alumnos-profesor y falta de infraestructura escolar. Por tanto, todavía se requieren mayores inversiones para mejorar la calidad de la educación. Según la revisión, el apoyo externo destinado al sector de educación era aún una 'asignación pendiente'.

Otra evidencia empírica muestra un efecto positivo de la ayuda en los resultados intermedios en materia de educación, tales como matrícula, equidad de género, repetición y las proporciones alumnos/profesor en países de ingresos bajos y de ingresos medianos bajos (d'Aiglepieyre y Wagner, 2013; White, 2004; IOB, 2008; De Kemp y Ndakala, 2011). Inversiones en infraestructura escolar, tales como la construcción o ampliación de instalaciones escolares, son necesarias para mejorar los resultados intermedios de aprendizaje (véase Kremer et al., 2013; McEwan, 2013; Psacharopoulos 2014; Glewwe et al., 2011).

**Figura 8.1** Relación entre gastos destinados a la educación y los resultados intermedios de aprendizaje



*Nota: datos a nivel de país*  
*Fuente: Datos derivados de Angrist et al. (2013) y UNESCO-UIS (Instituto de Estadísticas)<sup>68</sup>*

<sup>68</sup> Medir la calidad de la educación ha sido un reto debido a la limitada comparabilidad de datos entre países y años. Un ejercicio excelente reciente realizado por Angrist et al. (2013) normaliza una variedad de conjuntos de datos sobre resultados intermedios regionales de aprendizaje, lo que da un conjunto comparable a nivel mundial de los logros por estudiantes de 128 países del mundo desde 1965 a 2010. Puesto que los datos correspondientes a 2005 son lo más completos, los hemos utilizado aquí. Kuwait (caso atípico) fue excluido del gráfico; este país tiene un gasto (promedio) por alumno

\*

La evidencia disponible sugiere que la relación entre gastos asignados a educación y los resultados intermedios educativos se presenta en forma de una curva S (véase la Figura 8.1). Por debajo de un determinado nivel de gastos destinados a educación, hay una escasez en cada elemento del sector; la infraestructura escolar es inadecuada, en las escuelas faltan materiales educativos esenciales, los profesores no tienen las calificaciones requeridas y las aulas están saturadas. Los efectos marginales de inversiones en educación son lo más altos después de haber llegado a este umbral de gastos educativos. Sin embargo, la curva S no significa que inversiones a niveles más bajos no surtan efecto, sino más bien que mayores inversiones en educación son necesarias en países de ingresos bajos para incidir positivamente en los resultados intermedios de aprendizaje. Esto está en concordancia con las conclusiones de la revisión de las políticas realizada por la IOB.

En promedio, los países de ingresos bajos gastaron alrededor de 52 euros por alumno entre 2011 y 2015, lo que es menos del 1 por ciento de los gastos asignados a educación en los países de ingresos altos. En 2009, el Education Policy and Data Centre (EPDC) y la UNESCO estimaron que para lograr la escolarización universal con estándares mínimos (tales como una proporción de alumnos-profesor de 40:1), 46 países tendría que casi duplicar sus gastos asignados a la educación entre 2008 y 2015.<sup>69</sup>

## 8.4 El impacto del retiro neerlandés

### 8.4.1 Estudios de caso

Los Países Bajos apoyaron el sector de educación en cuatro de los seis países estudiados, Tanzania y Guatemala constituyen la excepción.<sup>70</sup> El apoyo sectorial neerlandés alivió parcialmente las brechas financieras en el

---

muy alto, pero logros de aprendizaje más bajos. Al trazar los gastos gubernamentales en comparación con los resultados intermedios de aprendizaje según lo medido por SAQMEC (región meridional de África) o PASEC (África francófona) se confirma las relaciones no significativas entre resultados intermedios de aprendizaje y gastos educativos en los extremos inferiores del espectro de ingresos como se demuestra en esta figura. Madagascar (puntuación alta en el extremo izquierdo) parece ser un caso atípico positivo, pero tiene tasas bajas de matrícula.

<sup>69</sup> En 2009, el EPDC y la UNESCO publicaron un documento cuyo propósito era estimar las implicaciones en cuanto a costos y recursos para alcanzar la educación para todos en países de ingresos bajos para 2015. Usando técnicas de simulación especificadas por país, el documento presenta una amplia indicación del nivel de recursos (financieros) necesarios para alcanzar la escolarización universal para 46 países de ingresos bajos. El modelo calcula los costos multiplicando proyecciones del número de cupos escolares requeridos en cada año por el costo de cada cupo escolar. Luego compara estos costos con las proyecciones de los recursos gubernamentales que probablemente estarán disponibles en cada año. El modelo usado para los ejercicios de calcular los costos incluye la mayoría de los ámbitos abarcados por las metas de EPT, tales como los niveles de preescolar, primaria y secundaria inferior de educación como también los programas de alfabetización de adultos.

<sup>70</sup> Esta sección se sustenta en los estudios de caso a nivel de país. En Tanzania, la Embajada neerlandesa terminó el apoyo sectorial directo en 2007. El Ministerio de Educación recibió financiamiento directo de los Países Bajos hasta 2008. A partir de esa fecha, la ayuda destinada a este sector se proveía mediante el apoyo presupuestario y donaciones de desarrollo otorgadas a gobiernos locales.



sector de educación y contribuyó a la implementación exitosa de los planes multianuales de los Ministerios de Educación.

La Tabla 8.2 muestra para los cuatro países dos tendencias divergentes: aumento de los gastos domésticos, destinado en su mayor parte a salarios y otros gastos recurrentes y disminución del financiamiento (canasta) externo. Ello coincide con el desarrollo esbozado en el Capítulo 7 para el sector de salud. Sin embargo, la reducción del financiamiento no atado no solamente es un efecto de la salida de donantes o de una reducción de los presupuestos de ellos, sino también una expresión del cambio de ayuda basada en programas a ayuda basada en proyectos.

<b>Tabla 8.2 Gastos en educación de los Ministerios de Educación, fondo canasta y apoyo neerlandés (en millones de euros)</b>							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Burkina Faso</b>							
PB no canasta	17	8	5	3	0	0	0
PB canasta	13	7	7	7	7	8	0
Total de la canasta	33	35	53	48	19	25	36
Total MdE	202	189	286	290	324	364	333
<b>Zambia</b>							
PB no canasta	2	1	1	1	4	5	0
PB canasta	24	21	12	9	0	0	0
Total de la canasta	44	72	24	41	12	8	12
Total MdE	439	405	458	521	680	727	987
<b>Nicaragua</b>							
PB no canasta	0	0	0	0	0	0	0
PB canasta	9	7	2	0	0	0	0
Total de la canasta	18	11	6	10	0	0	0
Total MdE	159	176	175	175	200	212	250
<b>Bolivia</b>							
PB no canasta	6	4	5	2	1	0	0
PB canasta	6	6	6	4	5	4	3
Total de la canasta			18	13	20	16	
Total MdE			86	59	83	76	90

*Nota: El financiamiento no canasta incluye el apoyo ofrecido a ONGs. Los gastos del MdE (Ministerio de Educación) de Burkina Faso son gastos destinados a las direcciones de PDDEB/PDSEB, menos los proyectos financiados externamente. Para Burkina Faso y Zambia, el Fondo FTI Catalytic Fund y AME están incluidos en los datos referentes al fondo canasta. Los gastos del MdE Bolivia solamente son los gastos asignados al Ministerio de Educación a nivel central.*

\*

En *Burkina Faso*, los Países Bajos han sido uno de los principales donantes y promotores del enfoque sectorial desde finales de la década de 1990, contribuyendo más de 80 millones de euros al sector entre 2008 y 2013. A inicios del milenio, Burkina Faso tenía uno de los sistemas de educación más débiles en el mundo. Desde la introducción de los planes de desarrollo de la educación básica (el primer plan en 2002 y el segundo en 2012), los indicadores mejoraron considerablemente. Aunque el país no logró alcanzar los ODMs relacionados a la educación, las mejoras en el acceso a la educación son impresionantes. En la educación primaria, la tasa neta de matrícula mejoró del 37 por ciento en 2001 al 67 por ciento en 2014; la tasa de finalización de la enseñanza primaria incrementó del 27 por ciento al 61 por ciento. No obstante, el sector sigue enfrentando grandes desafíos. Si bien el Gobierno invierte mucho, los gastos totales asignados por alumno (aproximadamente 100 euros por alumno) siguen siendo demasiado bajos como para garantizar la calidad de la educación. La brecha de financiamiento para la educación básica ascendió a aproximadamente 600 millones de euros en 2015. Para salvar esta brecha, el Gobierno de Burkina Faso tendría que asignar el 45 por ciento de todo su presupuesto a la educación básica.

El apoyo externo para la educación descendió, porque los Países Bajos, Suecia y Dinamarca promovieron un retiro escalonado. Ello llevó a una temporización de los gastos de desarrollo, que incluía la construcción de escuelas y aulas y la adquisición de pupitres y libros y una desaceleración en el logro de los objetivos fijados para el sector de educación básica. Se ha sugerido que la contribución de la AME (21 millones de euros en 2014) a la canasta compensó la salida neerlandesa, pero no se trató de un monto anual, sino solamente una parte del paquete total de 78 millones de US\$ (alrededor de 65 millones de euros) para 2013-2017. Además, la ayuda ofrecida mediante la AME es una continuación del fondo FTI Catalytic Fund (102 millones de US\$ entre 2009 y 2011, alrededor de 75 millones de euros). Según personal de AME, el monto total de AME aportado a Burkina Faso no guardaba relación con el retiro neerlandés. Más efectivo fue el intento de la Embajada neerlandesa y el Ministerio de Educación de persuadir a Luxemburgo de apoyar el sector de educación básica en 2014 y 2015, aunque era una coincidencia bastante afortunada que Luxemburgo acababa de decidir aumentar su apoyo destinado a Burkina Faso durante estos dos años (en total 15 millones de euros). Para 2014 y 2015, ello limitó el impacto negativo del retiro neerlandés.

La salida neerlandesa también tuvo un gran impacto en el *National Fund for Adult Literacy Training* (FONAENF, Fondo Nacional para la Alfabetización de Adultos). Los Países Bajos han apoyado este fondo desde su creación en 2002 y han sido el donante principal hasta 2010, y en 2008 incluso financiaron más del 50 por ciento del presupuesto del FONAENF. Junto con los Países Bajos, otros donantes terminaron o redujeron también su apoyo, lo que condujo a una reducción del presupuesto del FONAENF del 50 al 70 por ciento. Como consecuencia, la organización tuvo que cancelar el financiamiento a más de la mitad de sus centros de capacitación (de 13,000 a 6,000). Este recorte tuvo un impacto grande en el número de personas que recibieron alfabetización. Para Burkina Faso será más difícil reducir las aún altas tasas de analfabetismo (cerca del 70 por ciento de la población). La terminación del apoyo neerlandés significa que entre 11,000 y 12,000 personas menos están siendo exitosamente alfabetizadas cada año.

Si los Países Bajos hubieran continuado su apoyo (en total unos 15 millones de euros anuales), el Gobierno de Burkina Faso habría podido aumentar las inversiones en el sector, lo que hubiera ayuda a seguir mejorando el acceso y aumentando la calidad de la educación. Para dar una idea del valor de este nivel de financiamiento adicional para el sector de educación en Burkina Faso: es comparable con los costos para matricular a 150,000 alumnos o para construir 2,000 aulas de clase. Lo que ayudaría a aumentar la matrícula, mejorar el entorno de aprendizaje y de esta forma reducir la tasa de deserción y mejorar los logros de aprendizaje.

En *Zambia*, los Países Bajos también han sido un donante principal en el sector de educación. La participación de la Embajada neerlandesa en la educación básica empezó a finales de la década de 1990. La Embajada era un donante líder, en conjunto con Irlanda, desde 2005. Entre 2006 y 2010, los Países Bajos contribuyeron 87 millones de euros al sector mediante un fondo común y otros 7 millones de euros a ONGs y proyectos específicos. Los Países Bajos asimismo eran la entidad supervisora para la administración de 44 millones de euros (entre 2009 y 2011) del FTI Catalytic Fund. La Embajada neerlandesa estaba especialmente interesada en mejorar la gestión financiera del Ministerio zambiano de Educación en el sector, incluyendo adquisiciones y auditoría. Los conocimientos especializados neerlandeses apoyaron a mejorar la gestión financiera y la planificación del Ministerio.

Un efecto negativo imprevisto de la división del trabajo entre los donantes activos en Zambia fue el enorme impacto que causaron los dos donantes importantes Dinamarca y los Países Bajos, cuando en 2011 decidieron terminar su apoyo. Esta decisión tuvo un efecto sustancial en el fondo canasta, cuyos desembolsos bajaron de 72 millones de euros en 2009 a 12 millones de euros en 2014.<sup>71</sup> Compromisos posteriores por parte de AME (26 millones de euros para 2013-2016; los desembolsos correspondientes a 2014 están incluidos en la Tabla 8.2) no han sido suficientes para compensar la salida neerlandesa y danesa.

Los recursos domésticos para la educación han aumentado considerablemente a partir de 2008, y esto ha reducido la dependencia de recursos externos. El apoyo externo aportado al Ministerio zambiano decrecieron a menos del 2 por ciento del presupuesto total. No obstante, una gran parte del aumento del presupuesto se destinó a emolumentos para el personal, dejando solo un presupuesto limitado para infraestructura, el programa de alimentación escolar y subvenciones de capitación (subvenciones para becas). El sector sigue enfrentando muchos desafíos. Las escaseces persisten, mientras que la matrícula seguirá aumentando debido a los desarrollos demográficos. La calidad de la educación es pobre, sobre todo por un déficit de financiamiento y falta de capacidad.

Adicional a la colaboración con el Ministerio de Educación, la Embajada neerlandesa apoyó el *Forum for African Women Educationalists of Zambia* (FAWEZA, Foro para Mujeres Educadoras Africanas de Zambia), la ONG líder

---

<sup>71</sup> El DFID comenzó a proporcionar apoyo presupuestario sectorial (33 millones de euros en 2014), pero era meramente un cambio de APG a APS. El DFID asimismo asumió el papel neerlandés de entidad supervisora para los fondos AME.

\*

en Zambia en la defensa de la educación para niñas. Los Países Bajos proporcionaron financiamiento básico, junto con Dinamarca y la Ayuda Irlandesa. Como consecuencia de la salida de Dinamarca y de los Países Bajos, FAWEZA tuvo que reducir a la mitad el personal y cancelar el 50 por ciento de sus actividades. Esto afectó la enseñanza a niñas en Zambia, aunque es difícil cuantificar el impacto.

El estudio de caso referente a Zambia presenta los resultados de una estimación de los efectos si los Países Bajos hubieran continuado su apoyo. Si ello fuera el caso, el Ministerio zambiano de Educación habría podido construir 4,500 aulas de clase, contratar a alrededor de 4,500 profesores o elevar las subvenciones escolares a 13 euro por alumno. En general, el apoyo neerlandés (de aproximadamente 24 millones de euros) era comprobante al costo de matricular a 140,000 alumnos en educación primaria. La salida neerlandesa también tuvo un impacto más amplio. Una gran parte de la experiencia adquirida desapareció, y ello tuvo un impacto también en el diálogo sobre políticas y en la planificación y gestión financiera del Ministerio zambiano. Los Países Bajos se retiraron del sector en un momento crítico cuando se necesitaba urgentemente los conocimientos neerlandeses para mejorar la gestión financiera y la planificación del Ministerio zambiano. Nuevos donantes no han asumido el papel neerlandés.

<b>Tabla 8.3 Indicadores de educación para los países de salida (más recientes)</b>				
	<b>Burkina Faso</b>	<b>Zambia</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Bolivia</b>
Gastos en educación por alumno de primaria (en USD, PPA) <sup>1</sup>	320	480	440	1,070
Gastos en educación, públicos (como % del PIB) <sup>1</sup>	4.5	5.6	4.5	7.3
<b>Primaria</b>				
Tasa neta de matrícula (%) <sup>2</sup>	67	87	97	88
Tasa de finalización (%) <sup>2</sup>	61	81	85	96
Proporción alumno-profesor <sup>3</sup>	44	48	30	24
Acceso a electricidad (%) <sup>4</sup>	11	26		
Acceso a agua potable (%) <sup>4</sup>	53	89		
<b>Secundaria inferior</b>				
Tasa neta de matrícula (%) <sup>5</sup>	21	31	42	66
Tasa de finalización (%) <sup>5</sup>	25	55	67	90
Proporción alumno-docente <sup>6</sup>	30	48	29	16
Acceso a electricidad (%) <sup>4</sup>	52	82		
Acceso a agua potable (%) <sup>4</sup>	75	98		

<sup>1</sup> Burkina Faso 2014; Nicaragua 2010; Bolivia 2013; Estimación de IOB para Zambia (2014).

<sup>2</sup> Burkina Faso 2014; Zambia 2013; Nicaragua 2010; Bolivia 2008.

<sup>3</sup> Burkina Faso 2014; Zambia 2013; Nicaragua 2010; Bolivia 2007.

<sup>4</sup> Burkina Faso 2014; Zambia 2012.

<sup>5</sup> Burkina Faso 2014; Zambia 2013; Nicaragua 2010; Bolivia 2013.

<sup>6</sup> Burkina Faso 2009; Zambia 2013; Nicaragua 2010; Bolivia 2007

Fuente: UNESCO-UIS.

En 2005, en Nicaragua, Canadá y Dinamarca apoyaron el plan nacional de educación mediante un fondo común. Dos años más tarde, los Países Bajos se juntaron como socio silencioso. La contribución neerlandesa estaba vinculada a la del donante líder Canadá en una proporción de 3:1. Los Países Bajos se comprometieron con un importe total de 34 millones de euros entre 2006 y 2010. El retiro de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional y posteriormente de los Países Bajos prácticamente terminó el fondo común. El Ministerio de Educación en Nicaragua tiene una brecha perenne de financiamiento y los fondos aportados desde la canasta de educación fueron utilizados estratégicamente para cubrir las brechas financieras en el presupuesto. La terminación del fondo canasta hizo decrecer el nivel de inversión en el MdE del 10 por ciento al 3 por ciento entre 2009 y 2011. El Gobierno ha podido compensar parcialmente la reducción de inversión a partir de 2012. El retiro de los fondos canasta redujo de forma temporal pero significativamente las inversiones en la renovación y construcción de nuevas escuelas y aulas y la adquisición de pupitres. Por otra parte, libros escolares, paquetes escolares solidarios y el proyecto de merienda escolar recibieron menos fondos, porque el Gobierno no pudo compensar inmediatamente la disminución del gasto discrecional.

Los Países Bajos también han estado activo por mucho tiempo en el sector de educación en *Bolivia* y han apoyado los procesos de reformas, que se dirigieron a salvar la brecha de género en el acceso a la educación y al apoyo a grupos indígenas. Entre 2008 y 2014, los Países Bajos desembolsaron aproximadamente 35 millones de euros al Ministerio de Educación Central en Bolivia y se enfocaron sobre todo en mejorar la calidad de las políticas y del seguimiento. La Embajada neerlandesa también apoyó estratégicamente al instituto de formación vocacional FAUTAPO y el instituto de investigación PIEB. En Bolivia, los gastos del Ministerio de Educación Central solamente representan una fracción de los gastos totales destinados a la educación en el país, puesto que Bolivia tiene un sistema descentralizado. Por lo tanto, la contribución neerlandesa era pequeña en relación con los gastos totales asignados a educación (alrededor del 0.3 por ciento). A pesar del superávit presupuestario de Bolivia, el Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Educación central demuestra tanto una brecha de financiamiento como de liquidez para el período 2015-2020. Los efectos de la terminación del fondo canasta en la calidad de la educación fueron limitados, porque la mayoría de las inversiones en educación (primaria) venían de gobiernos subnacionales. Los fondos canasta fueron usados para la contratación de consultores externos, capacitaciones a profesores, desarrollo del currículum e inversiones a nivel central. El Gobierno boliviano debería haber sido capaz de hacerse cargo del apoyo externo recibido a través de la canasta. Pero el retiro neerlandés debilitó al grupo de donantes, que ya no tenía un papel efectivo en el diálogo (en temas como la calidad de educación e indicadores de calidad).

La salida neerlandesa tuvo un impacto más grande en el FAUTAPO, que tenía que cerrar dos de sus doce oficinas, reducir su personal en el 50 por ciento y disminuir sus actividades. Dado el papel neerlandés, esto tendrá un impacto especialmente duro en la formación de mujeres. Además, el programa de investigación que dependía fuertemente del financiamiento básico recibido de los Países Bajos tuvo que reducir su personal en el 70 por ciento y

\*

recortar salarios en un 30 al 50 por ciento y discontinuar investigaciones nuevas.

#### 8.4.2 Análisis del impacto

A pesar del incremento de los presupuestos para educación y las tasas más altas de matrícula, la educación universal y de calidad aún no está disponible en los (antiguos) países socios. Hay un déficit grande entre los gastos reales y los necesarios asignados a la educación. La Alianza Mundial para la Educación no compensa la salida neerlandesa. Después de 2014, sus asignaciones a varios países de ingresos bajos y de ingresos medianos bajos han sido recortadas por diferentes razones. Los países que sufrieron estos recortes incluyen la República Centroafricana, Guinea, Kenia, Kirguistán, Níger y Uganda. Según el personal de AME, el retiro de los Países Bajos contribuyó a estas llamadas *medidas de priorización*.

Entre 2010 y 2015, el Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores recortó los gastos anuales destinados a la educación con 358 millones de euros, de los que 262 millones de euros eran para la educación básica. Asimismo, puede asumirse que alrededor del 53 por ciento del APG (66 millones de euros) se habría destinado a la educación (básica) (véase el Capítulo 5). Para dar una impresión del impacto de este importe total de 328 millones de euros, se puede comparar con el costo de los gastos del gobierno para 2.5 millones de alumnos (de ellos aproximadamente 140,000 en Zambia y 180,000 en Burkina Faso), los salarios de 90,000 profesores o la construcción de 30,000 aulas de clase (incluyendo oficinas, bodegas, muebles, y agua potable y saneamiento).<sup>72</sup> Ello podría haber contribuido a aumentar la matrícula, pero especialmente podría haber reducido las altas proporciones de alumnos-profesor y alumnos-aula. Por ejemplo, si en Zambia se hubiera usado el presupuesto para contratar profesores en la educación primaria, habría sido posible reducir la proporción de alumnos-profesor en la educación primaria de 47:1 a 45:1. No obstante, dado el acuerdo hecho en el pasado sobre el uso del fondo canasta, probablemente una gran parte hubiera sido utilizada para aumentar las subvenciones escolares (aproximadamente 5 euros por alumno). En el caso de Burkina Faso, el apoyo neerlandés habría permitido reducir la proporción de alumnos-profesor de 42:1 a 37:1.

### 8.5 Conclusiones

En los años 2000, los Países Bajos se encontraban entre los donantes más grandes en el sector de educación. El Ministerio neerlandés tenía un objetivo de contribución del 15 por ciento de la asistencia al desarrollo para la educación e hizo una contribución importante al avance en la Educación Para Todos y los ODMs relacionados con la educación mediante el apoyo ofrecido a la educación (básica). A pesar de estos efectos positivos, a finales de 2010 el Gobierno neerlandés no seleccionó la educación como uno de los nuevos temas prioritarios.

---

<sup>72</sup> Elaborado en base a estimaciones específicas del país utilizando datos de EDPC/UNESCO (2009) y la base de datos de la UNESCO-UIS.

Se esperaba que la Alianza Mundial para la Educación compensara (parcialmente) el retiro neerlandés del sector de educación. Estudios de caso a nivel de país para Burkina Faso y Zambia no aportaron pruebas para ello. Al contrario, la terminación del apoyo neerlandés ofrecido a la AME en 2014 afectó la asignación de fondos por parte de la Alianza. Parcialmente como consecuencia de que los Países Bajos retiraron su apoyo, la organización tuvo que reducir su apoyo a varios países de ingresos bajos o ingresos medianos bajos.

El retiro del apoyo neerlandés afectó los gastos asignados a la educación en tres de los cuatro países estudiados en el marco de esta evaluación: Burkina Faso, Zambia y Nicaragua. Contribuyó a las brechas persistentes de financiamiento y redujo los gastos discrecionales y las inversiones en educación. El impacto de la terminación del apoyo destinado al sector de educación en Bolivia fue bastante pequeño.

Los gastos asignados a la educación en (antiguos) países socios siguen siendo demasiados bajos, y aumentos considerables en los presupuestos son necesarios para mejorar la calidad de la educación. La continuación del apoyo destinado a la educación básica habría ayudado a aumentar las inversiones y la calidad de la educación en todos los (antiguos) países receptores donde los Países Bajos han sido activos en el sector de educación. El monto de los recortes totales en el presupuesto de 38 millones de euros anuales habría permitido a estos países seguir reduciendo las proporciones alumnos-profesor y alumnos-aula.





Embajada del  
Reino de los  
Países Bajos

9

**Valoración general**



En 2010, el nuevo Gobierno neerlandés anunció que revisaría fundamentalmente la cooperación al desarrollo, con el propósito de aumentar la eficiencia y la eficacia de la ayuda. En su opinión, la cooperación al desarrollo neerlandesa se había vuelto demasiado fragmentada, con demasiadas prioridades y actividades y demasiados socios en demasiados países. Además, había otros argumentos contundentes para 'modernizar' la ayuda. El Gobierno había decidido que se reduciría el presupuesto asignado a la cooperación al desarrollo con un importe anual de 810 millones de euros. Los gastos destinados a la AOD por el Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores decrecieron con 547 millones de euros entre 2010 y 2015.

El Ministerio logró estos ahorros al:

- terminar gradualmente las relaciones bilaterales de desarrollo con 18 países de los 33 países socios: 378 millones de euros;
- terminar el apoyo destinado a la educación (básica): 293 millones de euros (sin incluir los países afectados por la salida);
- finalizar el apoyo presupuestario general: 70 millones de euros (excepto los países afectados por la salida);
- reducir los gastos destinados a la buena gobernanza: 63 millones de euros.

La diferencia entre los ahorros de 804 millones de euros y la reducción de 547 millones de euros se explica por gastos más altos destinados a otros temas, especialmente la ayuda de emergencia (en total 321 millones de euros más).

A petición del Parlamento neerlandés, este informe presenta los resultados de una valoración del impacto de los recortes presupuestarios en la cooperación al desarrollo, tal como han sido implementados por el Gobierno neerlandés entre 2010 y 2012. Se enfoca en el impacto en los antiguos países socios así como también en el apoyo presupuestario general, salud y educación.

El análisis muestra que el *supuesto* de que la ayuda sea más eficaz si el donante concentra su apoyo en un reducido número de países y sectores no estaba guiada por mucha evidencia empírica. En la implementación, la realización de recortes presupuestarios se convirtió en el motor principal en lugar de la búsqueda de la eficacia de la ayuda;

- se *supuso* que el valor añadido de la ayuda sería más alto en los sectores superiores de los Países Bajos, tales como agua y seguridad alimentaria. Este supuesto no estaba basado en evidencia empírica de la eficacia de la cooperación neerlandesa al desarrollo en estos y en otros sectores;
- el análisis se enfocó en la ayuda bilateral (descentralizada), sin valorar la relativa eficiencia y eficacia de otros canales de ayuda (ayuda mediante ONGs, mediante organizaciones multilaterales y mediante las agencias de ejecución, especialmente el desarrollo del sector privado);
- la literatura sobre la fragmentación de la ayuda subraya la importancia de una coordinación más fuerte y una mejor división del trabajo entre los donantes. No obstante, el Ministerio neerlandés empezó con la selección de los países receptores y solo después intentó negociar con

\*

- otros donantes. Como consecuencia, resultó prácticamente imposible traspasar programas neerlandeses a otros donantes (europeos);
- los criterios para la selección de los países fueron demasiados globales y no tomaron en cuenta la eficacia de los programas existentes;
  - mientras que se subrayó que un conocimiento profundo del contexto económico, social y político de un país era crucial para la eficacia de la ayuda neerlandesa, los conocimientos especializados de los Países Bajos en los países socios con jugaron un papel en la selección de los países;
  - en vez de valorar la eficacia del apoyo neerlandés en los países individuales, el Gobierno se aferró al máximo previsto de 15 países socios;
  - mientras el objetivo era reducir la fragmentación de la ayuda neerlandesa, el proceso de salida se enfocó exclusivamente en un pequeño grupo de países *socios* oficiales en vez de en los más de 70 otros países que estaban recibiendo apoyo neerlandés;
  - el Ministerio había reducido la ayuda basada en programas a favor del apoyo destinado a proyectos, lo que significó costos mucho más elevados de transacción.

Por otro lado, el informe también constata que el proceso de selección de países estaba en gran parte en coherencia con los criterios estipulados por el Ministerio neerlandés. Hubo cuatro excepciones principales: se incluyó a la Autoridad Palestina como uno de 15 países seleccionados, a pesar de que ocupaba un lugar bajo en relación con la mayoría de los criterios. En este caso, consideraciones políticas fueron decisivas. Las otras excepciones fueron Tanzania, Burkina Faso y especialmente la RDC. No se seleccionaron estos países a pesar de tener puntuaciones altas en la mayoría de los criterios. En el caso de la RDC, el argumento para no continuar la cooperación al desarrollo bilateral se basó en la convicción de que la influencia neerlandesa en los grandes y complicados problemas del país sería limitada.<sup>73</sup> Para los otros dos países, el Ministerio fue bastante selectivo en su argumentación. El Ministro defendió la salida gradual de Tanzania porque el país ya tendría suficientes otros donantes, mientras que este no fue un motivo para terminar el apoyo ofrecido a Mozambique. Para Burkina Faso el argumento fue que el programa existente no coincidía con las nuevas prioridades, mientras que en el caso de Ruanda, donde los Países Bajos estaban activos en el terreno de justicia, energía y descentralización, el *potencial* fue el argumento para seleccionar el país.

El informe muestra que el apoyo neerlandés destinado a los sectores sociales en Tanzania y Burkina Faso era realmente eficaz. En estos dos países y en Nicaragua y Zambia, se terminó apoyo neerlandés que eficazmente había contribuido a la realización de los objetivos de uno de los nuevos temas prioritarios (la SDRS). En Tanzania, donde los Países Bajos no cerraron su Embajada, habría sido fácil continuar el apoyo destinado al sector de salud, en que los Países Bajos eran un donante líder muy respetado. Los Países Bajos asimismo podrían haber decidido seguir estando activos en Burkina Faso. Ello muestra que el proceso de selección era demasiado mecánico, enfocándose rígidamente en un máximo de 15 países y en resultados intermedios dicotómicos (o país socio o no), en vez de en una valoración sustancial de la eficacia de la ayuda neerlandesa en sectores específicos. Los

---

<sup>73</sup> En la práctica, los Países Bajos proporcionan apoyo a la RDC (y especialmente a Kivu) a través de proyectos en la Región de los Grandes Lagos.

ejemplos de Nicaragua y Guatemala muestran que es importante ver más allá de los indicadores macro. A estos dos países se les atribuyeron puntuaciones bajas, parcialmente debido a la valoración del Ministerio neerlandés de que tenían poca potencial para las nuevas prioridades de políticas de los Países Bajos. La presente evaluación muestra que en ambos países los neerlandeses efectivamente lograron desempeñar un papel positivo en dos de estos nuevos campos prioritarios, es decir la SDR en Nicaragua y la gobernanza y derechos humanos en Guatemala.

El proceso de salida ha sido rígido de otra forma. Mientras que las embajadas trataron de adherirse a las recomendaciones de la evaluación conjunta de salida, su espacio de maniobra era restringida por el deseo de una salida rápida y por una flexibilidad presupuestaria limitada. Se iniciaron deliberaciones con los socios sobre el proceso de salida cuando ya se habían finalizado las estrategias de salida. En las cartas dirigidas al Parlamento, se expresó la expectativa de que los Países Bajos estarían capaces de traspasar los programas neerlandeses a otros donantes, pero esta expectativa casi no se materializó. Especialmente las ONGs y OSCs que habían recibido financiamiento básico, fueron golpeadas muy duro. Aquí, una dependencia del apoyo neerlandés de largo tiempo chocó con una salida rápida.

Gracias a tasas favorables de crecimiento económico, la dependencia de apoyo externo de los países en desarrollo está disminuyendo. Además, en la mayoría de los 18 países de salida, la contribución del apoyo neerlandés a la AOD total o la proporción AOD/INB ya estaba relativamente baja, aunque hay excepciones. A nivel macroeconómico, la salida neerlandesa ha tenido el impacto más profundo en Burkina Faso y Tanzania. En Nicaragua, el retiro simultáneo de varios donantes ha tenido también un impacto significativo en el presupuesto gubernamental, aunque el efecto fue compensado por la ayuda recibida de Venezuela.

Un alto crecimiento económico y aumentados ingresos domésticos significaron que la salida neerlandesa no dio lugar a presupuestos sectoriales reducidos. Sin embargo, no significa que la terminación del apoyo neerlandés sea despreciable. Aun cuando los presupuestos sectoriales estén creciendo, todavía existe una brecha enorme entre los fondos realmente disponibles y los fondos que se requeriría para proveer acceso a servicios de calidad aceptable. Estimaciones de un apoyo continuado a los sectores de salud y educación, basadas en pruebas proporcionadas por los estudios de caso a nivel de país así como en datos de los países individuales en que los Países Bajos habían estado activos, muestran que:

- los recortes presupuestarios en salud (básica) (aproximadamente 89 millones de euros anuales, casi completamente realizados en los países de salida) son comparables al costo de salvar alrededor de 12,000 vidas en estos países;
- los recortes presupuestarios en educación (básica) (en total aproximadamente 328 millones de euros) se puede comparar con el costo de gastos presupuestarios para 2.5 millones de alumnos, los salarios de 90,000 profesores o la construcción de 30,000 aulas de clase (con inclusión de oficinas, bodegas, muebles, y agua potable y saneamiento). Ello habría ayudado a reducir las altas proporciones de alumnos-profesor y alumnos-aula y por lo tanto habría contribuido a una mejora de la calidad de la educación.

\*

En resumen, los recortes presupuestarios *netos* realizados por los Países Bajos han tenido impactos negativos para los países y organizaciones receptores. No habría sido posible evitarlo completamente. Es imposible terminar programas eficaces sin impactos negativos. Aun así, los grandes recortes presupuestarios implementados ya desde 2012, limitaron seriamente una salida flexible, tal como aconsejaron los autores de la evaluación conjunta 'Managing aid exit and transformation' (Slob y Jerve, 2008).

La inflexibilidad del proceso de salida (y especialmente de una salida rápida) ha creado desafíos adicionales para los países y organizaciones receptoras, ya que la mayoría de los donantes no estaban dispuestos a llenar los vacíos dejados.

Los esfuerzos del Gobierno neerlandés para ayudar en mejorar la recaudación de impuestos en varios países, incluyendo países de salida, son una contribución importante a la movilización de recursos domésticos. El Ministro neerlandés de Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo y el Secretario de Estado de Finanzas han iniciado un programa para mejorar la legislación, regulación, cobro y recaudación en materia tributaria en los países en desarrollo. Los Países Bajos apoyan a estos países con asistencia técnica, brindada por el Ministerio neerlandés de Finanzas y la *International Bureau of Fiscal Documentation* (Oficina Internacional de Documentación Fiscal) para conocimientos adicionales y entrenamiento. Para el programa, los dos Ministerios pusieron a la disposición 1 millón de euros hasta finales de 2015. El programa estuvo abierto tanto a los 15 países socios así como a varios otros países con que los Países Bajos tienen o quieren firmar un tratado tributario, incluyendo a Tanzania y Zambia. Adicionalmente, los Países Bajos propusieron a 23 países de ingresos bajos o ingresos medianos bajos que se incluyeran disposiciones contra el abuso en los tratados fiscales bilaterales (TK 2014-2015, 34 000 XVII, N° 4; TK 2015-2016, 34 475 XVII, N° 1). En 2015, durante la conferencia internacional de Financiamiento para el Desarrollo, los Países Bajos lanzaron, con otros 17 países donantes, 11 países de ingresos bajos, siete organizaciones internacionales y la Fundación Gates, durante la conferencia internacional de Financiamiento para el Desarrollo (FpD) la *Iniciativa Fiscal de Addis* para aumentar la movilización y uso eficaz de recursos domésticos y mejorar la imparcialidad, transparencia, eficiencia y eficacia de sus sistemas fiscales. En la Declaración, los participantes se comprometieron a redoblar su cooperación técnica en el ámbito de la movilización doméstica, para integrar los países socios en el debate mundial sobre fiscalidad, para intensificar la movilización de recursos domésticos como un medio clave de implementación para alcanzar los ODSs y el desarrollo inclusivo y para mejorar la fiscalidad y gestión de ingresos procedentes de recursos naturales. Sin embargo, en el corto plazo estas iniciativas no son suficientes para garantizar una fuerte mejora de la calidad de la educación o para garantizar que una prestación mínima de servicios de salud esté disponible para todos. Las brechas son demasiadas grandes y los niveles de ingresos demasiados bajos como para hacer frente a los desafíos únicamente a través de ingresos domésticos más altos. Estimaciones preliminares muestran que las inversiones requeridas para alcanzar los ODSs no pueden ser satisfechas solamente con recursos domésticos y financiamiento privado (Sachs, 2015; Schmidt-Traub, 2015; Schmidt-Traub y Sachs, 2015).

Impactos negativos del retiro gradual pueden ser reducidos en el futuro si se dedica más tiempo al proceso en su totalidad (véase por ejemplo Ghana), se invierte más en un análisis de las consecuencias, se examina una gama más amplia o un continuo de opciones para la (des)conexión en vez de solamente dos opciones para ello (o socio completo o no) y si se involucra mucho más a las partes interesadas en el proceso. En 2015, el Ministerio neerlandés inició inspecciones de portfolio, valoración de la pertenencia de temas específicas y de programas por países y regiones. Estas inspecciones pueden ayudar en mejorar la toma de decisiones en la selección de países y temas. Y aún más importante, si en el futuro los donantes europeos quieren tomar en serio la reducción de la fragmentación y de la proliferación de donantes, deberían iniciar discutir una división del trabajo en vez de terminar el apoyo en los mismos países y sectores de forma descoordinada.

## Referencias bibliográficas

- Iniciativa Fiscal de Addis (2015). *Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo Declaración de la Iniciativa Fiscal de Addis* – Addis Ababa: Iniciativa Fiscal de Addis.
- ADE, ITAD y COWI (2013). *Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future*. East Sussex: ITAD.
- Angrist, N., Patrinos, H., y Schlotter, M. (2013). *An expansion of a global data set on educational quality: a focus on achievement in developing countries*. Washington DC: World Bank, Policy Research Working Paper Series 6536.
- Annen, K., y Moers, L. (2016). 'Donor competition for aid impact and aid fragmentation'. *The World Bank Economic Review*, lhw019.
- Baldacci, E., Clements, B., Gupta, S., y Cui, Q. (2008). 'Social spending, human capital, and growth in developing countries.' *World development*, 36(8), 1317-1341.
- Banerjee, A., y Duflo, E. (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. New York: PublicAffairs.
- Bartlett, L., Weissman, E., Gubin, R., Patton-Molitors, R., y Friberg, I. K. (2014). 'The impact and cost of scaling up midwifery and obstetrics in 58 low-and middle-income countries'. *PLoS one*, 9(6), e98550.
- Batniji, R., y Bendavid, E. (2013). 'Considerations in Assessing the Evidence and Implications of Aid Displacement from the Health Sector'. *PLoS medicine*, 10(1).
- Bhutta, Z. A., Das, J. K., Rizvi, A., Gaffey, M. F., Walker, N., Horton, S., ... and Maternal and Child Nutrition Study Group (2013). 'Evidence-based interventions for improvement of maternal and child nutrition: what can be done and at what cost?' *The Lancet*, 382(9890), 452-477.
- Bigsten, A., Platteau, J., y Tengstam, S. (2011). *The Aid Effectiveness Agenda: The Benefits of Going Ahead*. Gothenburg: SOGES.
- Biscaye, P., Harris, K. P., Reynolds, T., y Anderson, C. L. (2015). 'Relative Effectiveness of Bilateral and Multilateral Aid on Development and Social Outcomes'. *Evans School of Policy Analysis and Research (EPAR) Brief*, (294).
- Boekestijn, A. J. (2010) *De prijs van een slecht geweten. Waarom hulp in haar huidige vorm niet werkt*. Soesterberg: Aspekt
- Burguet, R., y Soto, M. (2012). *Measuring the child mortality impact of official aid for fighting infectious diseases, 2000-2010*. Institute for Economic Analysis (CSIC) y Barcelona GSE.
- Catterson, J., y Lindahl, C. (1999). *The Sustainability Enigma. Aid Dependency and the Phasing Out of Projects. The Case of Swedish Aid to Tanzania*. Stockholm: Almqvist and Wickzell International.

- Chand, S., y Coffman, R. (2008). *How soon can donors exit from post-conflict states*. Washington DC: Center for Global Development, Working Paper, 141.
- Chatterjee, S., Giuliano, P., y Kaya, I. (2012). 'Where has all the money gone? Foreign aid and the composition of government spending'. *The BE Journal of Macroeconomics*, 12(1), 1-36.
- Chauvet, L., Gubert, F., y Mesplé-Somps, S. (2008). 'Are remittances more effective than aid to improve child health? An empirical assessment using inter and intra-country data'. En: *Annual Bank Conference on Development Economics*. Cape Town, South Africa: June (pp. 9-11).
- Comisión Europea (2008). *Análisis y Tratamiento de la Gobernanza en las Intervenciones Sectoriales*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2015). *Policy Coherence for Development 2015 EU Report*. Bruselas: Comisión Europea
- Corak, M. (2013). Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility. *The Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 79-102.
- CSO Zambia (2012). *Zambia 2010 Census of Population and Housing National Analytical Report*. Lusaka: Central Statistical Office Zambia.
- CSO Zambia (2016). *Zambia 2015 Living Conditions Monitoring Survey*. Lusaka: Central Statistical Office Zambia.
- Dabla-Norris, M. E., Kochhar, M. K., Suphaphiphat, M. N., Ricka, M. F., y Tsounta, E. (2015). *Causes and consequences of income inequality: a global perspective*. Washington DC: FMI, SDN/15/13.
- D'Aiglepiere, R., and Wagner, L. (2013). 'Aid and universal primary education'. *Economics of Education Review*, 37, 95-112.
- De Jongh, T. E., Harnmeijer, J. H., Atun, R., Korenromp, E. L., Zhao, J., Puvimanasinghe, J., y Baltussen, R. (2013). Health impact of external funding for HIV, tuberculosis and malaria: systematic review. *Health policy and planning*, czt051.
- De Kemp, A., Faust, J., y Leiderer, S. (2011). *Between high expectations and reality: an evaluation of budget support in Zambia*. Bonn/Den Haag/Stockholm: BMZ/IOB/Sida
- De Kemp, A. y Ndakala, Ch. (2011), *Unfinished business: Making a Difference in Basic Education, An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support*. Den Haag: IOB, informe no. 352.
- De Kemp, A. y Dijkstra, G. (2016). 'Evaluating General Budget Support'. En: Bamberger, M., Vaessen J. y Raimondo, E. (eds). *Dealing with Complexity in Development Evaluation*. Los Angeles: Sage.
- Delputte, S., y Orbie, J. (2014). 'The EU and donor coordination on the ground: Perspectives from Tanzania and Zambia'. *European Journal of Development Research*, 26(5), 676-691.

\*

- Dieleman, J. L., Graves, C. M., y Hanlon, M. (2013). 'The fungibility of health aid: reconsidering the reconsidered'. *Journal of Development Studies*, 49(12), 1755-1762.
- Dieleman, J. L., y Hanlon, M. (2014). 'Measuring the displacement and replacement of government health expenditure'. *Health economics*, 23(2), 129-140.
- Djankov, S., Montalvo, J.G y Marta Reynal-Querol (2009). 'Aid with Multiple Personalities.' *Journal of Comparative Economics*, 37:217-29.
- Dreher, A., Nunnenkamp, P., y Thiele, R. (2008). 'Does aid for education educate children? Evidence from panel data'. *The World Bank Economic Review*, 22(2), 291-314.
- Dollar, D., Kleineberg, T., y Kraay, A. (2016). 'Growth still is good for the poor.'
- *European Economic Review*, 81, 68-85.
- EPDC y UNESCO (2009). *Estimating the costs of achieving Education for All in low-income countries*. Washington DC/París: Education Policy and Data Center (EPDC) y UNESCO.
- Farag, M., Nandakumar, A. K., Wallack, S. S., Gaumer, G., y Hodgkin, D. (2009). 'Does funding from donors displace government spending for health in developing countries?' *Health Affairs*, 28(4), 1045-1055.
- Farrington, D. P., Gottfredson, D. C., Sherman, L. W., y Welsh, B. C. (2002). 'The Maryland scientific methods scale'. En: Sherman, L.W., Farrington, D.P., Welsh, B.C., y MacKenzie, D.L. (eds.). *Evidence-based crime prevention*. New York: Routledge, 13-21.
- Feeny, S., y Ouattara, B. (2013). 'The effects of health aid on child health promotion in developing countries: cross-country evidence'. *Applied Economics*, 45(7), 911-919.
- Feyzioglu, T., Swaroop, V., y Zhu, M. (1998). 'A panel data analysis of the fungibility of foreign aid'. *The World Bank Economic Review*, 12(1), 29-58.
- Friberg, I.K., Baschieri, A., y Abbotts, J. (2016). *Using the Lives Saved Tool to estimate the number of maternal and newborn lives saved by DFID programming: 2011-2015, Technical Note: Version 4*. DFID: London.
- Frot, Emmanuel y Javier Santiso (2008). *Development Aid and Portfolio Funds: Trends, Volatility and Fragmentation*. Paris: OECD Development Centre, Working Paper No. 275.
- Frot, Emmanuel y Javier Santiso (2010). *Crushed Aid: Fragmentation in Sectoral Aid*. Paris: OECD Development Centre, Working Paper, No. 284.
- Glewwe, P. W., Hanushek, E. A., Humpage, S. D., y Ravina, R. (2011). *School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010* (No. w17554). National Bureau of Economic Research.



- Gutting, R. y Steinwand. M.C. (2015). 'Donor Fragmentation, Aid Shocks, and Violent Political Conflict'. *Journal of Conflict Resolution*, 1-28
- Gyimah-Brempong, K. (2015). 'Do African Countries Get Health from Health Aid?' *Journal of African Development*, 17(2), 105-142.
- Hailu, D., y Shiferaw, A. (2012). *Macroeconomic determinants of exit from aid-dependence*. International Policy Centre for Inclusive Growth. Working Paper no. 90.
- Hedlund, H. (1994) *The phasing out process of aid programmes: Experiences and guidelines*. Stockholm: Stockholm University.
- Hertz, N. (2001). *The Silent Takeover. Global Capitalism and the Death of Democracy*. New York: The Free Press.
- Hirano, Yumeka y Shigeru Otsubo. (2014), *Aid is good for the poor*. Washington, D.C.: The World Bank, Policy Research Working Paper Series
- Hoek, A. L. (2014). *From idealism to realism: a social history of the Dutch in Zambia 1965-2013*. Leiden: African Studies Centre.
- Hsiao, A. J., y Emdin, C. A. (2015). 'The association between development assistance for health and malaria, HIV and tuberculosis mortality: A cross-national analysis'. *Journal of epidemiology and global health*, 5(1), 41-48.
- ICAI (2016) *When aid relationships change: DFID's approach to managing exit and transition in its development partnerships, Approach Paper*. London: Independent Commission for aid Impact.
- IEG (2015). *Zambia Country Program Evaluation, FY04-13*. Washington DC, The World Bank.
- IMF (2014). Zambia. *Article IV Consultation. IMF Country Report No. 14/5*. Washington DC: IMF.
- IMF (2015). Zambia. *Article IV Consultation. IMF Country Report No. 15/152*. Washington DC: IMF.
- IMF (2016). *End of Mission Press Release No. 16/120*. Washington DC: IMF
- IOB (2006). *From Project Aid towards Sector Support. An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- IOB (2010). *Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- IOB (2011). *Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999-2009*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- IOB (2012) *Budget support: Conditional Results. Review of an instrument (2000 - 2011)*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- IOB (2013a) *Balancing Ideals with Practice - Policy Evaluation of Dutch Involvement in Sexual and Reproductive Health and Rights (2007-2012)*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.

\*

- IOB (2013b). *En busca de nuevas relaciones: Evaluación de la política exterior de los Países Bajos en América Latina*. La Haya: Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores.
- IOB (2013c). Focus op schaal: *Een verkenning van BZ apparaatsuitgaven voor ontwikkelingssamenwerking*. The Hague: IOB (internal note).
- IOB (2014a). *In search of focus and effectiveness. Policy review of Dutch support for private sector development 2005-2012*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- IOB (2014b). *Good things come to those that make them happen – return on aid for Dutch exports*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- IOB (2014c). *Autonomy, partnership and beyond. A counterfactual analysis of policy coherence for Ghana*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- IOB (2015). *Navigating a sea of interests. Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008 – 2013*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- IOB (2016). *Voorkomen is beter dan genezen – Evaluatie over Nederland en de WHO (2011-2015)*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- Jamison, D. T., Summers, L. H., Alleyne, G., Arrow, K. J., Berkley, S., Binagwaho, A., ... y Ghosh, G. (2013). 'Global health 2035: a world converging within a generation'. *The Lancet*, 382(9908), 1898-1955.
- Knack, S., y Rahman, A. (2007). 'Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients'. *Journal of Development Economics*, 83(1), 176-197.
- Kremer, M., Brannen, C., y Glennerster, R. (2013). 'The challenge of education and learning in the developing world'. *Science*, 340(6130), 297-300.
- Kruijt, D., Glebbeek, M., Castejón, G. (2013). *Evaluación de la Política de los Países Bajos en Apoyo A La Paz y los Derechos Humanos en Guatemala*. Amsterdam: CEDLA.
- Lawson (2014). *Synthesis of Budget Support Evaluations: Analysis of the Findings, Conclusions and Recommendations of seven Country Evaluations of Budget Support*. Brussels: European Commission.
- Leeuw, F. y Vaessen, J, (2009), *Impact Evaluations and Development, Nonie Guidance on Impact Evaluation*. NONIE.
- Lomborg, B. (2015). *The Nobel Laureates' Guide To The Smartest Targets For The World*. USA: Copenhagen Consensus Center.
- Lu, C., Schneider, M. T., Gubbins, P., Leach-Kemon, K., Jamison, D., y Murray, C. J. (2010). 'Public financing of health in developing countries: a cross-national systematic analysis'. *The Lancet*, 375(9723), 1375-1387.
- Marc, L. (2013). 'The Causal Links Between Aid and Government Expenditures'. *Rand Journal of Economics*, 44(3), 391-424.

- Mayne, J. (2001) 'Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly'. *Canadian Journal of Program Evaluation* 16(1), 1-24.
- McEwan, P. J. (2015). 'Improving Learning in Primary Schools of Developing Countries A Meta-Analysis of Randomized Experiments'. *Review of Educational Research*, 85(3), 353-394.
- McGillivray, M., y Morrissey, O. (2000). 'Aid fungibility in assessing aid: Red herring or true concern?' *Journal of International Development*, 12(3), 413-428.
- McGillivray, M., y Morrissey, O. (2004). 'Fiscal effects of aid'. En: Addison, T. y Roe, A. (eds.), *Fiscal policy for development* (pp. 72-96). Basingstoke: Palgrave/WIDER.
- Mishra, P., y Newhouse, D. (2009). 'Does health aid matter?' *Journal of health economics*, 28(4), 855-872.
- ~~and meta-analysis.~~
- *International health*, 6(1), 12-22.
- Moreno-Serra, R., y Smith, P. C. (2015). 'Broader health coverage is good for the nation's health: evidence from country level panel data.' *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 178(1), 101-124.
- Morrissey, O. (2006). 'Fungibility, prior actions, and eligibility for budget support'.
- *Budget support as more effective aid*, 333-350.
- Morrissey, O. (2012). *Aid and government fiscal behaviour: What does the evidence say?*
- WIDER Working Paper, No. 2012/01.
- Morrissey, O. (2015). 'Aid and government fiscal behavior: assessing recent evidence'.
- *World Development*, 69, 98-105.
- Moyo, D. (2009). *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. London: Macmillan.
- Mukherjee, D., y Kizhakethalackal, E. T. (2013). 'Empirics of health-aid, education and infant mortality: a semiparametric study'. *Applied Economics*, 45(22), 3137-3150.
- Murray, C. J., Dieleman, J. L., Lu, C., and Hanlon, M. (2013). 'More data and appropriate statistical methods needed to fully measure the displacement effects of development assistance for health'. *PLoS medicine*, 10(1).
- NCG/Nexus Consultores (2014). *Programa de Acompañamiento a la Justicia Transicional - Informe de Evaluación Medio Término*. Guatemala: NCG/Nexus Consultores, 27 Junio 2014.
- Nielsen, R. A., Findley, M. G., Davis, Z. S., Candland, T., y Nielson, D. L. (2011). 'Foreign aid shocks as a cause of violent armed conflict'. *American Journal of Political Science*, 55(2), 219-232.

\*

- Nunnenkamp, P., y Öhler, H. (2011). 'Throwing foreign aid at HIV/AIDS in developing countries: Missing the target?' *World Development*, 39(10), 1704-1723.
- OECD (2009) *Building Blocks for Policy Coherence for Development*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD (2015) *Better Policies for Development 2015: Policy Coherence and Green Growth*. Paris: OECD.
- Particip GmbH (2016). *Evaluation de l'appui budgétaire au Burkina Faso (2009-2014)*. Brussels: European Commission.
- Peacock, A. T., y Wiseman, J. (1961). 'Front matter, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom'. En: *The growth of public expenditure in the United Kingdom* (pp. 32-0). Princeton: Princeton University Press.
- Pettersson, J. (2007a). 'Foreign sectoral aid fungibility, growth and poverty reduction'.
- *Journal of International Development*, 19(8), 1074-1098.
- Pettersson, J. (2007b). 'Child mortality: Is aid fungibility in pro-poor expenditure sectors decisive?' *Review of World Economics*, 143(4), 673-693.
- Piketty, T. (2006). 'The Kuznets' Curve, Yesterday and Tomorrow.' En: A. Banerjee, R. Benabou, y D. Mookherjee (eds.), *Understanding Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Prizzon, A. (2013). *The age of choice: Zambia in the new aid landscape*. Research report. London: Overseas Development Institute (ODI).
- Psacharopoulos, G. (2014). 'Benefits and Costs of the Education Targets for the Post-2015 Development Agenda'. *Copenhagen Consensus Center*, 27.
- Reeves, A., Gourtsoyannis, Y., Basu, S., McCoy, D., McKee, M., y Stuckler, D. (2015). 'Financing universal health coverage—effects of alternative tax structures on public health systems: cross-national modelling in 89 low-income and middle-income countries'. *The Lancet*, 386(9990), 274-280.
- Rodrik, D. (2006). 'Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform'. *Journal of Economic literature*, 44(4), 973-987.
- Rønsholt, F. E. (2014). *Review of Budget Support Evaluations*. Sera Consulting.
- Sachs, J. D. (2015). 'Goal-based development and the SDGs: implications for development finance'. *Oxford Review of Economic Policy*, 31(3-4), 268-278.
- Schmidt-Traub, G. (2015). *Investment Needs to Achieve the Sustainable Development Goals*. Paris and New York: Sustainable Development Solutions Network.

- Schmidt-Traub, G., y Sachs, J. (2015). *Financing sustainable development: Implementing the SDGs through effective investment strategies and partnerships*. Paris and New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Schulpen, L, Habraken, R. y Van Kempen, L. (2011), 'Landenselectie Knapen: willekeurtoef?' *CIDIN Briefing Paper*, April, 2011.
- Slob, A., y Jerve, A. M. (2008). *Managing aid exit and transformation: lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa: Synthesis Report*. Stockholm: Sida.
- Ssozi, J., y Amlani, S. (2015). 'The effectiveness of health expenditure on the proximate and ultimate goals of healthcare in Sub-Saharan Africa'. *World Development*, 76, 165-179.
- Stenberg, K., Axelson, H., Sheehan, P., Anderson, I., Gülmezoglu, A. M., Temmerman, M., y Sweeny, K. (2014). 'Advancing social and economic development by investing in women's and children's health: a new Global Investment Framework'. *The Lancet*, 383(9925), 1333-1354.
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its Discontents (Vol. 500)*. New York: Norton.
- TK (Cámara Baja de los Países Bajos), 2010-2011, 32 500-V. No. 15. Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking.
- TK (Cámara Baja de los Países Bajos), 2010-2011, 32 605, no. 2. Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking.
- TK (Cámara Baja de los Países Bajos). Beleidsnotitie HIV/aids en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRHR) in het buitenlandse beleid. Keuzes en Kansen.
- Van Dam, A., Montañó, G., Trujillo, J. (2013). *Brillar juntos. 25 años de cooperación bilateral de los Países Bajos en Bolivia*. La Paz: Embajada del Reino de los Países Bajos.
- Van de Sijpe, N. (2013a). Is foreign aid fungible? Evidence from the education and health sectors'. *The World Bank Economic Review*, 27(2), 320-356.
- Van de Sijpe, N. (2013b). 'The fungibility of health aid reconsidered'. *Journal of Development Studies*, 49(12), 1746-1754.
- Van de Sijpe, N. (2013c). 'The Fungibility of Health Aid Reconsidered: A Rejoinder'. *Journal of Development Studies*, 49(12), 1763-1764.
- Van Lieshout, P., Went, R., y Kremer, M. (Eds.). (2010). *Less pretension, more ambition: development policy in times of globalization*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wagstaff, A. (2011). 'Fungibility and the impact of development assistance: Evidence from Vietnam's health sector'. *Journal of Development Economics*, 94(1), 62-73.
- White, Howard (ed.) (1998) *Aid and Macroeconomic Performance: Theory, evidence and case studies*. London: Palgrave MacMillan.
- White, H. (2004). *Books, Buildings and Learning Outcomes*. Washington DC: the World Bank (OED).

\*

- White, H., y Dijkstra, G. (2003). *Programme Aid and Development: Beyond Conditionality*. London: Routledge.
- White, H., y Phillips, D. (2012). *Addressing attribution of cause and effect in small n impact evaluations: towards an integrated framework*. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation.
- Williamson, C. R. (2008). 'Foreign aid and human development: The impact of foreign aid to the health sector'. *Southern Economic Journal*, 188-207.
- Wilson, S. E. (2011). 'Chasing success: health sector aid and mortality'. *World Development*, 39(11), 2032-2043.
- World Bank (2015a), *Global Monitoring Report 2014/2015, Ending Poverty and Sharing Prosperity*. Washington DC: The World Bank.
- World Bank (2015b). *Tanzania Economic Update, Why Should Tanzanians Pay Taxes? The unavoidable need to finance economic development*. Washington DC: The World Bank, report no. 97720.
- Yan, I., Korenromp, E., y Bendavid, E. (2015). 'Mortality changes after grants from the Global Fund to Fight AIDS, tuberculosis and malaria: an econometric analysis from 1995 to 2010'. *BMC public health*, 15(1), 1.
- Ziesemer, T. (2012). *The impact of development aid on education and health: Survey and new evidence from dynamic models*.

# Anexos

\*

## Anexo I Cobertura de los países afectados por la salida

Tabla I.1 Apoyo total destinado a sectores específicos en los países afectados por la salida (2006-2010; en millones de euros)				
	Educación	Salud	Buena gobernanza	Apoyo presupuestario
Estudios de caso	311	222	126	256
Bolivia	63	0	22	0
Burkina Faso	90	43	5	96
Guatemala	0	5	20	0
Nicaragua	28	35	3	27
Tanzania	35	84	71	90
Zambia	94	54	6	44
Otros países de salida	138	98	91	92
<b>Total países de salida</b>	<b>449</b>	<b>320</b>	<b>217</b>	<b>348</b>
Cobertura	69%	69%	58%	74%

Fuente: Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores



## Anexo II Análisis del proceso de selección

Este Anexo explica el método aplicado para valorar la selección de países. Como se mencionó en el Capítulo 3, esta selección se basó en siete criterios (véase 3.3):

1. las perspectivas de alcanzar los objetivos de desarrollo;
2. niveles de ingresos y pobreza;
3. potencial para los nuevos temas neerlandeses;
4. los intereses neerlandeses;
5. el tamaño financiero del programa existente;
6. la calidad de la gobernanza;
7. la contribución potencial a la reducción del número de misiones diplomáticas en el exterior.

Para esta valoración, el Ministerio neerlandés usó seis grupos de indicadores: ingresos, niveles de AOD, la calidad de la gobernanza, la contribución de un país a su propio desarrollo y el potencial para los nuevos temas y los intereses (comerciales) neerlandeses. Dada la importancia del tema de estados frágiles en las políticas neerlandesas, incluimos fragilidad como un criterio por separado.

### II.1 Niveles de ingresos y pobreza

Para el análisis de los niveles de ingresos y pobreza, el Ministerio neerlandés usó un único indicador: el ingreso per cápita. Los datos sobre pobreza son incompletos, pero hay otros indicadores para comparar niveles de desarrollo en los países, tales como el índice de desarrollo humano o el estatus como PMA. Hicimos un análisis del primer criterio usando el ingreso nacional neto (INN) per cápita, el ingreso nacional bruto (basado en la paridad de poder de adquisición, (INB), producto interno bruto (PIB, PPA), el índice de desarrollo humano (IDH), y la clasificación de la ONU (estatus PMA). Creemos que esta combinación refleja mejor el desarrollo de un país. Además, en varios casos, las diferencias entre países de ingresos medianos bajos y países de ingresos bajos son menores que las diferencias dentro el gran grupo de países de ingresos medianos bajos. Combinamos los indicadores usando el Análisis de Componentes Principales (ACP). Lo que resultó en una puntuación global (véase la Tabla II.1).

Los resultados de este análisis proponen una selección de 16 países (y en este orden): Burundi, República Democrática del Congo, Mozambique, Burkina Faso, Etiopía, Malí, Ruanda, Afganistán, Uganda, Benín, Senegal, Tanzania, Bangladés, Sudán del Sur, Yemen y Zambia. Para tres países, los resultados fueron menos conclusivos: Kenia, Ghana y Pakistán. Sobre la base de niveles de ingresos y de desarrollo según lo medido por estos indicadores, la Autoridad Palestina e Indonesia no habrían sido seleccionadas. Sin embargo, es obvio que estos países fueron selecciones por otros motivos.

\*

Tabla II.1 Indicadores de ingresos (2010)								
NR	País	Puntuación ACP	INB/PC	INN/ PC	PIB/PC (APP)	IDH	Pobreza	PMA
1	Burundi	-1.21	213	131	693	0.39		1
2	Congo (DRC)	-1.17	298	192	584	0.41		1
3	Mozambique	-1.13	406	352	895	0.40	61%	1
4	Burkina Faso	-1.12	589	502	1,394	0.38	44%	1
5	Etiopía	-1.10	341	264	1,054	0.41	37%	1
6	Mali	-1.03	585	488	1,503	0.41	51%	1
7	Ruanda	-0.95	549	456	1,302	0.45	63%	1
8	Afganistán	-0.92	574	510	1,629	0.45		1
9	Uganda	-0.88	600	460	1,522	0.47	38%	1
10	Benín	-0.86	727	563	1,724	0.47	52%	1
11	Senegal	-0.80	987	862	2,143	0.46	34%	1
12	Tanzania	-0.74	702	606	2,068	0.50	56%	1
13	Bangladesh	-0.58	1,098	735	3,717	0.55	43%	1
14	Sudán del Sur	-0.54	989	1,387	2,487	0.47		1
15	Rep. de Yemen.	-0.50	823	971	2,402	0.50		1
16	Zambia	-0.44	1,238	986	4,286	0.56	74%	1
17	Kenia	-0.07	1,301	887	3,021	0.53		0
18	Ghana	0.07	1,356	1,075	3,211	0.55		0
19	Pakistán	0.07	1,083	970	4,210	0.52	13%	0
20	Nicaragua	0.36	1,480	1,341	3,943	0.62	9%	0
21	Vietnám	0.42	1,283	1,015	4,396	0.65	4%	0
22	Moldavia	0.53	1,769	1,593	3,846	0.67	1%	0
23	Bolivia	0.54	1,896	1,448	5,298	0.64	11%	0
24	Ribera Occidental y Gaza	0.61	2,494	1,997	4,078	0.67	0%	0
25	Guatemala	0.75	2,723	2,400	6,533	0.61	14%	0
26	Mongolia	0.93	2,428	1,821	7,553	0.70		0
27	Georgia	0.97	2,565	2,276	5,818	0.74	14%	0
28	Indonesia	1.09	3,041	2,736	8,294	0.67	18%	0
29	Kosovo	1.14	3,335	2,670	7,767	0.71		0
30	Egipto	1.17	2,615	2,232	9,897	0.68	2%	0
31	Colombia	1.76	6,005	4,815	10,680	0.71	7%	0
32	Suráfrica	1.92	7,232	5,969	11,842	0.64	14%	0
33	Surinam	2.29	8,356	6,066	14,217	0.71		0

Fuente: IGD; PNUD (IDH)

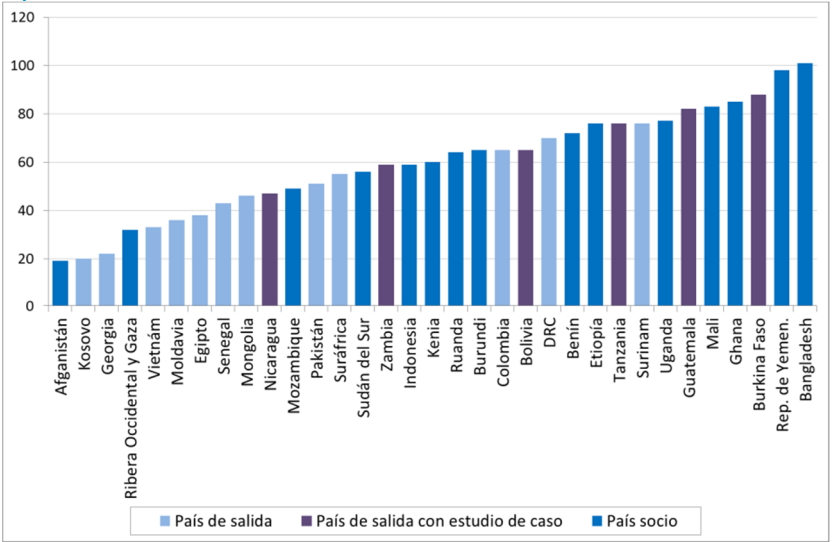
## II.2 Ayuda Oficial para el Desarrollo

Uno de los principales argumentos para reducir el número de países socios era aumentar la eficiencia y eficacia al enfocarse en un número más pequeño de países en los que los Países Bajos tendrían el mayor valor añadido. Como un indicador, el Ministerio usó la posición neerlandesa como donante bilateral en el país. Por ejemplo, en Yemen y Ghana los Países Bajos eran el tercer donante en el país, mientras eran el décimo donante en Etiopía. Aquí también parece razonable incluir más indicadores, tales como el importe total de la ayuda (per cápita) y la participación de la AOD neerlandesa en la AOD bilateral total. Asimismo, añadimos un análisis de Bigsten et al. (2011), que muestra cómo se debería reasignar la ayuda pasándola de los países mimados por los donantes a los países huérfanos de la ayuda con el fin de aumentar la eficacia de la ayuda. Se combinaron los cuatro indicadores añadiendo la clasificación de un país obtenida para cada indicador (véase la Tabla II.2). El resultado es una puntuación mínima de 4 (un indicador de la prioridad más alta) y una máxima de 132 (un indicador de la prioridad más baja). Este indicador compuesto presenta una imagen más completa del papel de la ayuda (bilateral) neerlandesa en un país.

La Figura II.1 muestra los resultados de estos cálculos. El eje vertical es una medida general para la valoración de la importancia de la AOD neerlandesa, según lo medido por los indicadores mencionados. La aplicación de estos indicadores llevaría a:

1. Doce países con niveles de ayuda relativamente bajos, donde los Países Bajos eran un donante relativamente importante: Bangladés, Yemen, Burkina Faso, Ghana, Malí, Guatemala, Uganda, Etiopía, Tanzania, Surinam, Benín y la República Democrática del Congo (RDC).
2. Los Países Bajos podrían haber considerado seguir permanecer activo como donante bilateral en siete países: Burundi, Colombia, Bolivia, Ruanda, Kenia, Zambia e Indonesia.
- 3.

**Figura II.1** Importancia de la AOD neerlandesa en relación con la ayuda total



\*

Tabla II.2 Indicadores de AOD (2008-2010)						
Clasificación	País	Puntuación total	Clasificación de PB como donante	Contribución de PB a AOD total	ODA total PC	Huérfano/mimado
1	Bangladesh	19	7	0.07	12	9,288
2	Rep. de Yemen	22	3	0.11	28	0
3	Burkina Faso	32	4	0.11	67	131
4	Ghana	35	3	0.1	64	0
5	Mali	37	5	0.1	67	2
6	Guatemala	38	5	0.07	29	0
7	Uganda	43	7	0.05	52	532
8	Etiopía	44	10	0.04	41	2,655
8	Tanzania	44	7	0.05	61	204
8	Surinam	44	1	0.74	238	0
11	Benín	48	7	0.08	70	0
12	Congo, Dem. Rep.	50	9	0.03	40	187
13	Burundi	55	5	0.06	70	0
13	Colombia	55	5	0.04	20	-227
13	Bolivia	55	5	0.08	69	-295
16	Ruanda	56	8	0.07	94	0
17	Kenia	60	15	0.02	45	835
18	Zambia	61	4	0.08	81	-338
18	Indonesia	61	6	0.05	14	-648
20	Sudán del Sur	64	4	0.06	64	-372
21	Suráfrica	65	7	0.04	22	-387
22	Pakistán	69	15	0.02	16	-294
23	Mozambique	71	6	0.06	83	-381
24	Nicaragua	73	9	0.06	122	-293
25	Mongolia	74	7	0.04	110	0
26	Senegal	77	10	0.06	77	-385
27	Egipto	82	15	0.01	18	-527
28	Moldova	84	10	0.02	94	0
29	Vietnám	87	15	0.02	38	-627
30	Ribera Occidental y Gaza	88	10	0.02	680	0
31	Georgia	98	15	0.01	172	-213
32	Kosovo	100	15	0	233	0
33	Afganistán	101	10	0.02	201	-1,372

*Clasificación de PB como donante = La clasificación de los Países Bajos como donante bilateral en 2008. Contribución de PB a AOD total = contribución total de los Países Bajos a la AOD total (2010). ODA total PC = ODA total per cápita en 2010 (en USD).*

*Huérfano/mimado = redistribución de la ayuda en millones de USD propuesta por Bigsten et al. (2011).*

En este análisis, los Países Bajos no habrían seleccionado a Mozambique (mimado por los donantes, muchos donantes activos), y Afganistán y la Autoridad Palestina (niveles altos de ayuda per cápita). El Ministro defendió el retiro gradual de Tanzania y Burkina Faso porque estos países tendrían suficientes otros donantes (más pequeños). Esta conclusión contradice los hallazgos de esta sección, así como también la conclusión del WRR de que el impacto del apoyo neerlandés sería más sustancial en países como Burkina Faso, donde los Países Bajos eran el primer o el segundo donante (bilateral).

### **II.3 Buena gobernanza**

Donantes, incluidos los Países Bajos, trataron de provocar reformas y mejorar la gobernanza, incluyendo estructuras democráticas y control (IOB, 2012). Uno de los argumentos es que instituciones democráticas ayudan a impulsar el crecimiento económico. El desarrollo económico está correlacionado con elementos de la agenda de buena gobernanza, tales como el control eficaz de la corrupción, un estado eficaz que respeta el estado de derecho y los derechos de propiedad, y este hecho lleva a algunos autores a concluir que este tipo de instituciones son una condición necesaria para el desarrollo (North 2005; North et al., 2009; Acemoglu y Robinson, 2012). La evidencia empírica sobre una relación causal es débil, no obstante (Khan, 2010; Dijkstra, 2013a). Chang (2011) sostiene que existe abundante evidencia que sugiere que el impacto del desarrollo en instituciones es más grande que en caso de la situación inversa. Argumenta que se teorizó el supuesto impacto de instituciones y el desarrollo en una manera bastante simplista, lineal y estática. Las instituciones son un elemento importante del desarrollo, pero no existe 'un modelo único para todos' (Levy y Fukuyama 2010; Levy 2010). Elecciones representativas no son una garantía de que se reduzca la corrupción y se debilite la relaciones de patronazgo (Collier, 2009).

Países en Asia oriental tales como Hong Kong, Singapur y más recientemente China deben su alto crecimiento económico a un estado fuertemente centralizado (Holmberg, Rothstein y Nasaritoussi, 2009). Además, los países desarrollados de hoy también tuvieron un sistema autoritario en las etapas tempranas de su desarrollo (Chang, 2002). Vietnam y Ruanda no son muy democráticos, pero tienen gobiernos relativamente eficaces.

El Ministerio neerlandés había basado la valoración de la calidad de la gobernanza en cuatro indicadores (véase la Tabla II.3):

- 1) los Indicadores Globales de Gobernanza (IGG) de 2009;
- 2) el Índice de Percepción de Corrupción de 2010 de Transparencia Internacional;
- 3) el Índice de Derechos Políticos y Libertades Civiles de Freedom House;
- 4) el Índice de Democracia de la Economist Intelligence Unit (2010).

Los indicadores de Kaufmann (IGG) cubren diferentes dimensiones de políticas y gobernanza: estabilidad política, libertad de expresión, rendición democrática de cuentas, calidad regulatoria, estado de derecho, control de la corrupción y la eficacia del gobierno. Por tanto, incluyen los otros tres indicadores también, lo que significa que tienen más peso que la eficacia del gobierno, calidad regulatoria o estado de derecho. Asimismo, la valoración

\*

no es clara en cómo se combinaron los criterios o cuál fue el peso de cada indicador.

Tabla II.3 Indicadores de gobernanza							
Clasificación	País	Puntuación total score	Gobern.	Democr.	Libert.	Corrup.	CPIA
1	Suráfrica	10	2.5	7.8	2.0	4.5	
2	Suriname	14	2.5	6.7	2.0		
3	Ghana	20	1.1	6.0	2.0	4.1	3.9
4	Benín	38	-3.2	6.2	2.0	2.8	3.4
5	Colombia	40	-3.7	6.6	1.0	3.5	
6	Indonesia	43	-4.3	6.5	2.0	2.8	
6	Mongolia	43	-3.6	6.4	2.0	2.7	3.4
8	Georgia	50	-1.5	4.6	1.0	3.8	4.4
9	Mali	51	-3.8	6.0	2.0	2.7	3.6
10	Tanzania	53	-3.2	5.6	1.0	3.0	3.7
10	Zambia	53	-3.6	5.7	1.0	3.0	3.4
12	Moldova	55	-4.7	6.3	1.0	2.9	3.7
12	Ribera Occidental y Gaza	55		5.4	0.0		
14	Guatemala	56	-6.7	6.1	1.0	3.2	
15	Bangladesh	59	0.0	5.9	1.0	2.4	3.5
15	Burkina Faso	59	-3.1	4.0	1.0	3.1	3.8
15	Senegal	59	-3.6	5.3	1.0	2.9	3.6
18	Mozambique	64	-1.2	4.9	1.0	2.7	3.7
19	Bolivia	70	-7.8	5.9	1.0	2.8	3.7
19	Kosovo	70	-3.8		1.0	2.8	3.4
21	Ruanda	78	-4.7	3.3	0.0	4.0	3.8
22	Nicaragua	81	-6.9	5.4	1.0	2.5	3.6
22	Uganda	81	-5.9	5.1	1.0	2.5	3.7
24	Egipto	83	-4.2	3.1	0.0	3.1	
25	Etiopía	92	-9.4	3.7	1.0	2.7	3.4
26	Kenia	93	-8.2	4.7	1.0	2.1	3.7
27	Pakistán	96	-11.0	4.6	1.0	2.3	3.1
28	Burundi	100	-11.0	4.0	1.0	1.8	3.1
29	Vietnám	102	-6.0	2.9	0.0	2.7	3.8
30	Rep. de Yemen	116	-12.0	2.6	0.0	2.2	3.1
31	Congo, Dem. Rep.	123	-16.0	2.2	0.0	2.0	2.6
31	Sudán del Sur	123	-15.0	2.4	0.0	1.6	2.4
33	Afganistán	125	-18.0	2.5	0.0	1.4	2.6

*Gobernanza = los Indicadores Globales de Gobernanza (IGG) de 2009; Democracia = el Índice de Democracia de la Economist Intelligence Unit (2010); Libertades = Índice de Derechos Políticos y Libertades Civiles de Freedom House; Corrupción = el Índice de*

Para nuestro análisis dimos el mismo peso a todos los indicadores. La puntuación total está basada en una clasificación de los indicadores individuales, con excepción del tercer indicador (derechos políticos y libertades civiles), ya que este indicador solo tiene tres valores (0, 1 y 2).<sup>74</sup>

Otra fuente para medir la calidad de gobernanza es la Evaluación Institucional y de Políticas por País del Banco Mundial (CPIA). Los indicadores CPIA están divididos en cuatro grupos: gestión económica, políticas estructurales, políticas para la inclusión social y la equidad, y la gestión e instituciones del sector público. La CPIA y los IGG están altamente correlacionados (IOB, 2012).

En la práctica, las puntuaciones de gobernanza aparentemente no jugaron un papel importante en la valoración. Las puntuaciones de gobernanza son las más bajas para países frágiles y conflictivos (Afganistán, Sudán del Sur, RDC, Burundi, Pakistán y Yemen), mientras que las diferencias con respecto a un grupo grande de otros países son bastante pequeñas. Además, los países socios seleccionados tales como Kenia, Etiopía, Uganda, Ruanda y Mozambique también obtuvieron puntuaciones relativamente bajas en los indicadores. Benín obtuvo puntuaciones relativamente buenas según la valoración, mientras la puntuación CPIA y la puntuación Kaufmann fueron relativamente bajas. Las puntuaciones obtenidas por Benín para democracia, libertades políticas y corrupción son relativamente altas. Vietnam y Ruanda son buenos ejemplos de la diferencia entre los indicadores de democracia y la eficacia del gobierno (como lo reflejan las puntuaciones CPIA). Mientras estos dos países tienen una clasificación baja en democracia y libertad política, la eficacia de sus gobiernos es relativamente alta.

#### **II.4 La contribución de un país a su propio desarrollo**

El Ministerio neerlandés operacionalizó este indicador como la proporción entre impuestos y el PIB (el promedio de 2004-2008). Sin embargo, si bien los impuestos con el instrumento más importante para la generación de ingresos domésticos, no son el único instrumento. Por lo tanto, un indicador más apropiado es la generación total de ingresos domésticos (sin incluir donaciones externas). Además, el Banco Mundial también hace una valoración de la eficacia de la generación de ingresos domésticos (como uno de los indicadores de CPIA). Combinamos estos tres indicadores para nuestra propia valoración (mediante la ACP). La Tabla II.4 presenta los detalles.

<sup>74</sup> Dimos a este indicador los valores de 6, 17 y 28.

\*

Tabla II.4 Movilización de ingresos domésticos					
Clasificación	País	Puntuación total	Impuestos/ PIB (2004-2008)	Ingresos domésticos/PIB (2010)	Puntuación CPIA en ingresos (2010)
1	Suráfrica	2.51	25%	28%	
2	Georgia	1.98	22%	24%	4.5
3	Moldova	1.34	18%	32%	3.5
4	Mongolia	1.32	20%	29%	3.5
5	Bolivia	1.08	17%	23%	4.0
6	Senegal	1.00	19%	19%	4.0
7	Vietnám	0.73			4.0
8	Mozambique	0.67	16%	18%	4.0
9	Egipto	0.64	14%	25%	
10	Suriname	0.61	16%	20%	
11	Kenia	0.54	16%	16%	4.0
12	Ghana	0.34	13%	17%	4.0
13	Nicaragua	0.25	14%	15%	4.0
14	Benín	0.21	16%	17%	3.5
15	Mali	0.16	15%	18%	3.5
16	Colombia	0.13	12%	22%	
17	Tanzania	-0.03	12%	13%	4.0
18	Kosovo	-0.06			3.5
19	Burkina Faso	-0.18	13%	15%	3.5
20	Zambia	-0.21	13%	14%	3.5
21	Ruanda	-0.27	12%	14%	3.5
22	Indonesia	-0.29	11%	15%	
23	Uganda	-0.70	10%	11%	3.5
24	Guatemala	-0.78	10%	11%	
25	Burundi	-0.84	18%		3.0
26	Sudán del Sur	-0.84	6%		3.0
27	Rep. de Yemen	-0.84			3.0
28	Etiopía	-0.89	8%	11%	3.5
29	Pakistán	-0.90	10%	14%	3.0
30	Afganistán	-1.15	9%	11%	3.0
31	Congo, Dem. Rep.	-1.31	9%	15%	2.5
32	Bangladesh	-1.35	8%	10%	3.0
33	Ribera Occidental y Gaza	-2.03	5%	5%	

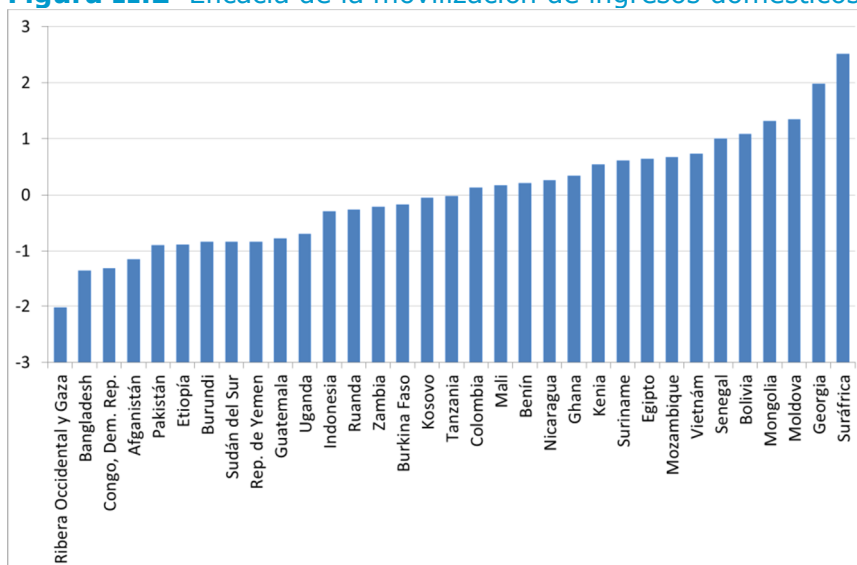
*Ingresos domésticos sin incluir donaciones; indicador CPIA referente a la clasificación de la eficiencia de la movilización de ingresos domésticos (de 1 = baja a 6 = alta).*

*Fuente: IGD y FMI*



La Figura II.2 muestra la clasificación obtenida en los tres indicadores.

**Figura II.2** Eficacia de la movilización de ingresos domésticos



La gráfica muestra un grupo de 11 países con puntuaciones bajas, entre ellos la Autoridad Palestina, Bangladés, RDC, Pakistán, Etiopía, Burundi y Uganda. Un grupo más grande en posiciones intermedias va desde Indonesia a Ghana. A esto grupo pertenecen también Tanzania, Zambia y Burkina Faso. El grupo que obtuvo las puntuaciones más altas, también en la clasificación del Banco Mundial, está compuesto por 11 países, de los que solo Kenia y Mozambique fueron seleccionados como países socios.

La valoración de los países llevada a cabo por el Ministerio neerlandés mencionó la recaudación de ingresos domésticos como un argumento para Benín, Mozambique, Uganda, Ruanda, Burundi, Kenia, Ghana, Indonesia y Suráfrica, mientras que guardó silencio sobre la puntuación baja para la Autoridad Palestina y la inconclusa para Bangladés.

## II.5 Potencial para los nuevos temas

Las conclusiones del Ministerio sobre el potencial para los cuatro temas prioritarios neerlandeses estaban basadas en una valoración realizada por las embajadas involucradas y los departamentos ministeriales en La Haya. Esta valoración no incluyó indicadores medibles, lo que complicó la posibilidad de comparar los países entre sí. Además, parece que las conclusiones estaban sesgadas porque estaban más enfocadas en sectores prioritarios existentes que en un análisis del potencial en el futuro (cercano). Había un número algo grande de diferencias de opinión entre las embajadas y los departamentos en La Haya, especialmente en los temas de agua y seguridad, lo que demuestra que la decisión no era tan evidente. Comparamos las conclusiones del Ministerio con varios indicadores más objetivos con respecto a los cuatro temas prioritarios. Usando estos indicadores (véase más adelante), no está claro por qué el potencial para

\*

una ayuda eficaz en los temas de agua y seguridad alimentaria se valoró como bastante bueno en Etiopía, Malí, Ruanda y Sudán del Sur, pero en Burkina Faso no.

Para el sector de *agua*, usamos el porcentaje de la población con acceso a agua potable mejorada (2010) y el porcentaje de la población afectada por sequías, inundaciones y temperaturas extremas (promedio de 1990-2009).<sup>75</sup> Estos, por supuesto, son indicadores aproximados para el potencial neerlandés en el sector de agua, pero son medibles y permiten una comparación entre países. Para *seguridad alimentaria* elegimos dos indicadores: la contribución de la agricultura al ingreso interno (PIB) y el papel de la agricultura en relación con el empleo total. Usando estos dos indicadores, elaboramos una lista que es bastante consistente con los países seleccionados. Para *SDSR* usamos tres indicadores: la tasa de fertilidad, de mortalidad materna y de mortalidad infantil. El último de los cuatro temas prioritarios es seguridad y el estado de derecho. El propósito de este tema es abordar fragilidad, conflicto y violencia. Esta punta de lanza no guarda relación con los otros temas. Es más bien una expresión de la ambición del gobierno neerlandés desde 2007 de enfocarse en mayor medida en estados frágiles (países pertenecientes al perfil 2). Parece que la importancia del apoyo destinado a varios de estos países, también por razones políticas internacionales, aporta mucho más peso a las puntuaciones obtenidas en relación con este indicador que con otros indicadores. Elegimos dos indicadores para este tema. Estos indicadores son el índice de estados fallidos de la *Foreign Policy Institute* y el número de personas desplazadas internas. Es difícil, no obstante, aprehender la realidad (política) en estos dos indicadores. Por tanto, clasificamos los países según la valoración hecha por el Ministerio neerlandés, después según el índice de estados fallidos y tercero según el número de personas desplazadas internas.

Finalmente, incluimos la valoración hecha por el Ministerio en relación con los cuatro temas, dando a esta valoración el mismo peso que a nuestra clasificación, que está basada en indicadores más objetivos.<sup>76</sup> El resultado es una puntuación global más equilibrada, que toma en cuenta indicadores más objetivos y cuantificables así como también una valoración más subjetiva (véase Tabla II.5). Cabe mencionar que al usar este procedimiento, los resultados del análisis son determinados en un 50 por ciento por la valoración realizada por el Ministerio. Sin embargo, a veces hay grandes diferencias entre esta valoración e indicadores más objetivos (cuantificables). Por ejemplo, de acuerdo con la valoración del Ministerio había oportunidades para actividades neerlandesas en el sector de agua en Ghana, Ruanda y Malí, pero en Zambia y Burkina Faso no.

Para seguridad alimentaria, la correlación entre la lista del Ministerio y nuestros indicadores es alta. Hay una excepción principal: Burkina Faso obtuvo una puntuación baja, a pesar del hecho de que en ese entonces más

---

<sup>75</sup> Clasificamos los países en base de cada indicador y luego tomamos el medio.

<sup>76</sup> Calculamos una puntuación media, basada en nuestros indicadores para los cuatro temas y añadimos la puntuación aplicada por el Ministerio. A cada tema, el Ministerio otorgó una puntuación máxima de 4, y por lo tanto una puntuación máxima de 16 para los cuatro temas. Duplicamos estas puntuaciones y se sustrae de 33 (para indicar que una puntuación baja significa una prioridad alta). Luego sacamos el medio de nuestra puntuación y la puntuación calculada.

del 60 por ciento de la población económicamente activa estaba trabajando en la agricultura y que la agricultura contribuía el 36 por ciento al PIB del país. La puntuación contrasta con puntuaciones altas para países comparables como Burundi, Uganda, Mozambique, Ghana y Malí. No obstante, según el Ministerio, los agronegocios neerlandeses no estaban interesados en Burkina Faso. El argumento parece ser una mezcla del valor añadido para la cooperación neerlandesa al desarrollo y el valor añadido para las empresas neerlandesas. El sector de agricultura en Burkina Faso se enfrenta con numerosos y serios desafíos tales como baja productividad, alta dependencia de condiciones climáticas y la dependencia de un pequeño número de cultivos (sobre todo algodón). La agricultura bajo riego está poco desarrollada (ficha de datos de la FAO, 2014). Muchos niños padecen de malnutrición.

La clasificación basada en los tres indicadores de SDSR concuerda mucho con la valoración del Ministerio. Sobre la base de este análisis, se seleccionaría 17 países: Sudán del Sur, la República Democrática del Congo, Malí, Burundi, Mozambique, Afganistán, Etiopía, Burkina Faso, Benín, Zambia, Uganda, Tanzania, Senegal, Kenia, Ghana, Ruanda y Pakistán. Esta lista estaría en concordancia también con los niveles de ingresos y pobreza, aunque incluiría a varios países que ya están recibiendo ayudas sustanciales.

**Tabla II.5 Puntuación de los países en relación con los indicadores temáticos**

	País	Total	Valoración Ministerio				Indicadores agua		Indicadores agricultura		Indicadores SDRS			Indicadores seguridad	
			Agu a	Seguridad Alimentaria	SDSR	Segurid ad	Acceso a agua (%)	Inundaciones (%)	Empleo (%)	% del PIB	Fertilid ad	Mortalid ad materna	Mortali dad infantil	Índice de estados fallidos	Per sonas despla zadas
1	Sudán del Sur	5.1	3	4	3	4	59	2.8	45	25	5.4	876	71	112	4.5
2	Etiopía	6.4	4	4	4	2	48	3.3	10	45	4.9	680	51	99	0.0
3	Mali	7.3	3	4	4	3	67	0.7	71	41	6.6	460	83	79	0.0
4	Mozambique	8.1	4	4	4	1	49	3.7	52	30	5.6	410	72	81	0.1
5	Congo, Dem. Rep.	9.9	1	4	2	4	51	0.0	41	23	6.4	550	85	109	0.1
6	Kenia	10.9	4	4	0	2	60	6.5	49	28	4.6	488	42	101	0.1
7	Rep. de Yemen	12.0	4	2	4	3	55	0.1	25	11	4.7	148	42	98	0.0
8	Burundi	12.4	0	2	1	4	75	2.4	71	40	6.3	500	64	96	0.0
9	Tanzania	12.5	2	4	4	0	55	1.5	67	32	5.4	450	42	81	
10	Afganistán	13.8	0	2	0	4	48	1.1	47	27	5.8	330	75	108	0.4
11	Uganda	14.1	0	4	2	2	73	0.9	74	28	6.2	440	50	97	0.2
12	Ruanda	14.2	2	4	0	2	73	1.3	75	33	4.4	480	44	89	0.0
13	Bangladesh	14.8	4	4	2	0	84	4.6	48	18	2.3	220	39	98	0.6
14	Zambia	15.6	0	4	2	1	61	4.2	71	10	5.7	480	53	84	0.0
15	Ghana	15.7	2	4	4	0	83	1.0	42	31	4.3	450	50	66	
16	Benín	16.1	4	2	2	0	75	0.9	45	26	5.1	400	71	76	0.3
17	Nicaragua	17.2	2	3	4	2	85	0.8	32	19	2.4	67	22	83	0.1
18	Egipto	17.3	4	3	3	2	98	0.0	28	14	3.2	55	24	89	
19	Burkina Faso	17.6	0	1	4	0	78	1.3	62	36	5.9	340	70	91	0.0
20	Ribera Occidental y Gaza	18.2	3	2	0	4	70		12	7	4.2	54	20	106	0.2
21	Bolivia	18.8	3	2	2	1	87	1.3	32	13	3.2	310	37	86	0.1
22	Pakistán	19.1	2	0	2	2	91	1.1	45	24	3.9	250	74	104	11.1
23	Indonesia	19.3	4	2	2	1	85	0.2	38	14	2.5	230	27	84	0.4

Tabla II.5 Continuación															
24	Vietnám	20.5	4	4	0	0	91	1.6	47	19	1.8	69	20	77	0.4
25	Senegal	20.6	3	2	0	1	75	0.6	46	18	5.2	390	47	74	0.0
26	Suráfrica	21.3	4	2	1	1	91	1.8	5	3	2.5	154	38	67	0.0
27	Colombia	21.6	4	2	0	2	91	0.7	19	7	2.0	73	16	89	3.6
28	Georgia	26.2	1	2	0	1	97	0.8	15	8	1.8	19	15	92	
29	Guatemala	26.8	0	0	0	1	91	1.3	38	12	3.4	140	28	81	0.2
30	Suriname	27.4	2	1	1	0	94	0.3	14	8	2.5	83	22	73	
31	Mongolia	27.6	0	0	0	0	63	2.6	34	13	2.6	47	25	62	
32	Kosovo	28.1	0	0	0	2	90		5	16	2.3			91	
33	Moldova	28.9	0	0	0	1	87	0.3	28	14	1.5	45	15	85	

*Valoración Ministerio = puntuación atribuida por departamentos temáticos y embajadas de 0, 1 o 2, lo que da un máximo de 4 para cada país. Índice de estados fallidos de 2010 del Foreign Policy Institute.*

*Los demás indicadores proceden del Banco Mundial (IDM), datos de 2010.*

De los seis países con las puntuaciones más altas en relación con los indicadores de seguridad y estado de derecho, solo la República Democrática del Congo no fue seleccionada como uno de los 15 países socios. El Ministerio consideró que todo intento por parte de los Países Bajos de incidir en el Gobierno y en los desarrollos en la RDC sería muy limitado. La conclusión fue más positiva para Afganistán, Sudán del Sur, Burundi, Yemen y la Autoridad Palestina. Para otros países, los indicadores también contribuyeron a una valoración positiva del papel neerlandés en estos países, aunque la correlación entre seguridad y buena gobernanza fuera negativa. En otras palabras, países como Etiopía, Uganda y Ruanda fueron seleccionados (también) por el papel (potencial) de los Países Bajos en este tema. Dos países recibieron puntuaciones bajas en términos del potencial en este tema, a pesar de las puntuaciones relativamente altas en fragilidad: Burkina Faso y Bangladés.

## **II.6 Fragilidad**

Fragilidad no era un criterio explícito de selección, pero el Ministerio neerlandés decidió mantener la clasificación de los países en tres grupos: (1) países de ingresos bajos, altamente dependientes de la ayuda, (2) países frágiles, y (3) países de ingresos medianos donde los intereses neerlandeses y europeos están creciendo. Por consiguiente, en la práctica, este criterio era bastante importante. Un país como Afganistán no obtendría una puntuación muy alta en la mayoría de los indicadores. Afganistán es un PMA y extremadamente frágil, pero la AOD per cápita es relativamente alta; los Países Bajos son un donante pequeño, y el potencial para implementar las puntas de lanza neerlandesas no es particularmente alto (con excepción de seguridad y estado de derecho). Sin embargo, se seleccionó el país sobre todo por su fragilidad y por razones políticas. Por tanto, añadimos fragilidad (sobre la base de la clasificación obtenida en el índice de estados fallidos del *Foreign Policy Institute*) como un criterio por separado.

## **II.7 Intereses neerlandeses**

Para este criterio, usamos dos indicadores:

- c. la valoración cualitativa del Ministerio neerlandés de Asuntos Económicos, Agricultura e Innovación;
- d. la exportación hacia y la importación desde el país receptor.

Debido a la volatilidad de los flujos comerciales, usamos los promedios de tres años (2008-2010) para la exportación y la importación. Adicionalmente, otorgamos a las exportaciones dos veces el peso de las importaciones. Después, clasificamos a los países según la valoración hecha por el Ministerio neerlandés de Asuntos Económicos, Agricultura e Innovación y, como segundo paso, por el valor de exportación/importación.

**Tabla II.6 Intereses económicos**

Clasificación	País	Valoración Asuntos Econ.	Exportaciones	Importaciones
1	Indonesia	2	820	3,067
2	Egipto	2	1,400	430
3	Vietnám	2	583	1,267
4	Ghana	2	363	573
5	Kenia	2	337	493
6	Etiopía	2	69	91
7	Mozambique	2	44	40
8	Mali	2	29	4
9	Suráfrica	0	2,100	3,200
10	Colombia	0	373	1,667
11	Pakistán	0	430	383
12	Bangladesh	0	110	697
13	Senegal	0	257	23
14	Suriname	0	220	75
15	Benín	0	247	12
16	Tanzania	0	116	113
17	Congo, Dem. Rep.	0	132	39
18	Guatemala	0	68	130
19	Sudán del Sur	0	117	25
20	Rep. de Yemen	0	127	3
21	Uganda	0	46	113
22	Afganistán	0	85	13
23	Georgia	0	76	21
24	Moldova	0	73	14
25	Bolivia	0	29	82
26	Zambia	0	33	42
27	Nicaragua	0	14	39
28	Burkina Faso	0	30	4
29	Ruanda	0	20	1
30	Mongolia	0	10	8
31	Burundi	0	5	0
32	Kosovo	0		
33	Ribera Occidental y Gaza	0		

*Exportaciones = valor promedio de las exportaciones hacia el país en 2008-2010;  
 Importaciones = valor promedio de las importaciones desde el país en 2008-2010.*

## **II.8 Cálculo de la puntuación global**

Calculamos la puntuación global sacando el promedio de las clasificaciones obtenidas en cada uno de los siete criterios. Combinamos la puntuación obtenida en gobernanza e ingresos domésticos (una sola puntuación promedio) para garantizar que este criterio no tuviera demasiado peso. Únicamente a fines de presentación recodificamos las clasificaciones promedias en una puntuación global (otorgando las puntuaciones más altas a los países con las puntuaciones más altas en los indicadores por separado). En teoría, la puntuación global más alta es 33 y la puntuación más baja es 1. La sección 3.3 presenta los hallazgos.

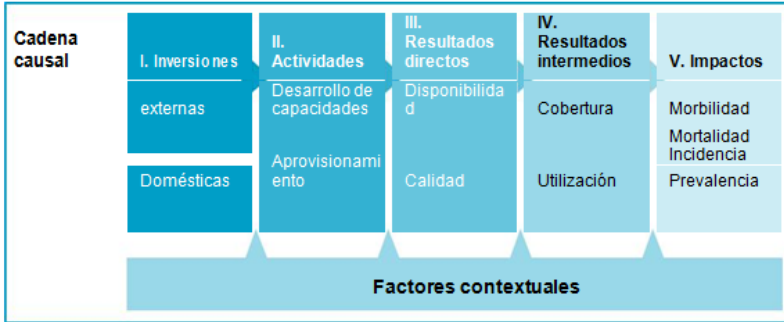


## Anexo III Investigación sobre salud

Existe una amplia base de investigaciones sobre el apoyo externo ofrecido al sector de salud. Basándose en una revisión sistemática, De Jongh et al. (2013) investigaron la siguiente cadena causal a fin de establecer el vínculo entre resultados intermedios en salud (relacionados con enfermedades) en países en desarrollo y la ayuda para el desarrollo asignada a la salud (DAH, por sus siglas en inglés) proporcionada por la comunidad internacional.

Figura III.1 Cadena causal del impacto del apoyo externo asignado a salud

**Figura III.1** Eficacia de la movilización de ingresos domésticos



Fuente: De Jongh et al. (2013)

En general, sorprendentemente los autores encontraron muy pocos estudios que lograron describir la cadena causal completa o casi completa. En su análisis, De Jongh et al. (2013) pudieron encontrar 13 artículos que investigaron varios pasos (detallados) en la cadena. Si bien los estudios eran heterogéneos en términos de configuración y tamaño de efectos, *la conclusión es que los principales hallazgos apuntan todos hacia un incremento en los resultados intermedios e impactos en materia de salud como resultado de la DAH.*

Aquí, complementamos la cadena causal con análisis macro, generalmente vinculando inversiones externas (I) directamente a resultados intermedios en salud (V) en análisis entre países y de series temporales (usando datos de panel). Pasamos más allá de los resultados intermedios en salud relacionados con enfermedades hacia la atención integral en salud. La siguiente tabla ofrece una relación (no sistemática) de literatura con el tamaño de efectos de los diferentes estudios empíricos (generalmente revisados por homólogos) cuyo objetivo era relacionar cambios en los resultados intermedios a la DAH.

El primer estudio empírico cuyo objetivo era relacionar cambios en los resultados intermedios como por ejemplo la tasa de mortalidad infantil con la ayuda para el desarrollo asignada a la salud (DAH) no encontraron una relación causal entre las dos (Williamson, 2008).<sup>77</sup> Lo que no es muy sorprendente, sin embargo; estos estudios aplicaron medidas agregadas para la DAH, incluidos tanto la ayuda presupuestaria como no presupuestaria, con una amplia gama de objetivos de políticas. Por ejemplo,

el principal enfoque del Fondo Global es la lucha contra el VIH/SIDA, malaria y tuberculosis, mientras que la mortalidad infantil en los países en desarrollo mayoritariamente es el resultado de diarrea, neumonía y malnutrición. Con el tiempo, no obstante, variables de DAI fueron cada vez más desagregadas como resultado de una mejor disponibilidad de datos. Además, los autores hicieron estimaciones de los impactos en la salud con cada vez más precisión como resultado de métodos estadísticos más sofisticados y más apropiados para abordar la endogeneidad y la causalidad inversa. En consecuencia, la mayoría de los estudios encuentran efectos esperados y significativos de la DAI en distintos indicadores de salud, tales como la mortalidad infantil, en menores de cinco años y materna, aunque el tamaño de los efectos a veces varía por estudio. La gran mayoría de los estudios que registraron un efecto también encontraron que los efectos marginales de la ayuda para el desarrollo asignada a la salud son los más grandes en los países de más bajos ingresos. Se presentan retornos más altos en inversiones realizadas en los países de más bajos ingresos. Existe consenso científico sobre el impacto positivo de distintas medidas de ayuda para el desarrollo asignada a la salud, también en análisis macro.

**Tabla III.1 Estimaciones de los efectos de la Ayuda para el Desarrollo asignada a la Salud**

Autores	Año	Países	Years	Método de Estimación	Variables de interes	Variable dependiente	Tamaño de efectos*
Baldacci et al	2008						
Williamson	2008	208	1973 - 2004	FE - IV	1. DAH (per cápita)	a. Mortalidad infantil (/1,000) b. Esperanza de vida c. Tasa mortalidad (LN) d. Inmunización DTP (%) e. Inmunización sarampión (%)	1a. -0.035 1b. 0.015 1c. -0.014 1d. -3.12 1e. -3.45
Chauvet et al	2008	98	1987 - 2004	2SLS	1. LN DAH (per cápita) * GDP per cápita 2. LN DAH (per cápita)	a. LN Mortalidad <5 (/1,000) b. LN Mortalidad infantil (/1,000)	1a. 0.22** 1b. 0.22*** 2a. -1.78** 2b. -1.77***
Mishra and Newhouse	2009	118	1973 - 2004	GMM	1. LN DAH (per cápita)	a. LN Mortalidad infantil (/1,000)	1a. -.02**
Wilson	2011	84		GMM	1. DAH (per cápita)	a. Mortalidad infantil (/1,000) b. mortalidad niñez (per 1,000) c. Esperanza de vida	1a. -0.007 1b. -0.006 1c. 0.004
Nunnenkamp and Ohler	2011	47	1998 - 2007	DDD	1. DAH-HIV (per cápita) 2. DAH-bilateral (per cápita) 3. DAH-multilateral (per cápita)	a. Muertes por SIDA b. Nuevas infecciones	1a. 1,753 1b. 5,552 2a. 1,851 3a. 2.031
Ziesemer	2012	65	1981 - 2010	GMM-SYS	1. DAH crecimiento (%)	a. Esperanza de vida	1a. 0.011*
Feeny and Ouattara	2013	109	1990 - 2005	GMM-SYS	1. DAH (% GDP)	a. Sarampión ; b. Inmunización DTP (% 12-23 meses)	1a. 0.53*** 1b. 1.59***

Table III.1 Continuación							
Ssozi and Amlani	2015	43 - SSA	1995 - 2011	GMM-SYS	1. LN DAH-gob (% PIB) 2. LN DAH-ONG (% PIB) 3. LN gastos domésticos en salud (% GDP)	a. LN Esperanza de vida b. LN Mortalidad infantil (/1,000) c. LN Mortalidad <5 (/1,000)	1a. 0.005*** 1b. -0.011*** 1c. -0.013*** 2a. 0.004*** 2b.-0.005*** 2c. -0.005*** 3a. 0.005*** 3b. 0.015***
Yan et al.	2015	147; 55	1995 - 2010	FE	1. DAH GF (per cápita)	a. Mortalidad adultos b. Mortalidad <5 c. UMortalidad <5 malaria	1a. -0.0014*** 1b. -0.0005 1c. -0.0069**
Moreno-Serra and Smith	2015	153 (LMIC)	1995 - 2008	IV-2SLS	1. Gastos domésticos en salud (USD 100, per cápita) 2. Cobertura inmunización (10s of %)	a. Mortalidad <5 b. Mortalidad adulto femenino c. Mortalidad adulto masculino	1a. -13.19** 1b. -2.58** 1c.-2.21** 2a. -2.20* 2b. -9.84** 2c. -7.86**
Gyimah-Brempong	2015		1990 - 2004	GMM	1. DAH (/GDP) 2. DAH (per cápita) 3. Gastos domésticos en salud (% PIB)	a. Mortalidad infantil (/1,000)	1a. -.27** 2a. -.26** 3a. -10*** - -0.22**
Hsiao and Emdin	2015	94 - 120	1996 - 2010	FE (GMM robustness check)	1. LN DAH Malaria (per cápita) 2. LN DAH VIH (per cápita) 3. LN DAH TB (per cápita)	a. LN Mortalidad Malaria b. LN Mortalidad VIH c. LN Mortalidad TB	1a. -0.26*** 1b. 0.03 1c. 0.09 2a. -0.06** 2b. -0.25*** 2c. -0.00 3a. -0.05 3b. 0.22

## Anexo IV Lista de personas entrevistadas

### Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores

Dr. H.P.M. Knapen	Secretario de Estado para Asuntos Exteriores Octubre 2010 - Abril 2012
Sra. Dorothée Batiga	Antigua Especialista en Gobernanza, Embajada del Reino de los Países Bajos, en Ouagadougou
Sr. Jan Bauer	Antiguo Jefe de Cooperación en la antigua Embajada del Reino de los Países Bajos, en Managua
Sra. Reina Buijs	Antigua JdM en la antigua Embajada del Reino de los Países Bajos en Managua
Sra. Norma Casapia Johanson	Jefe de Asuntos internos y Oficial Administrativo Senior. Embajada del Reino de los Países Bajos, en Lima
Sra. Anke van Dam	Antigua Especialista Sector Educación, Jefe Cooperación al Desarrollo, Embajada del Reino de los Países Bajos, en La Paz
Sra. Beatriz Delgadillo	Antigua Oficial Administrativa en la antigua Embajada del Reino de los Países Bajos, en Lima
Sr. Bastiaan Engelhard	Primer secretario y coordinador del MAP en la Embajada del Reino de los Países Bajos, en San José
Sra. Els Fliervoet	Oficial de Asuntos Consulares y Generales, Consulado Honorario de la Embajada del Reino de los Países Bajos, en Lusaka
Sr. Jaap Frederiks	Embajador, Embajada del Reino de los Países Bajos, Dar es Salaam
Sr. Mauricio Gómez	Cónsul Honorario de los Países Bajos en Nicaragua
Sra. Mette Gonggrijp	Embajadora del Reino de los Países Bajos, San José
Sr. Paul Gosselink	Antiguo Asesor Senior, Oficina para la Cooperación Internacional
Sr. Peter de Haan	Antiguo Secretario de Decentralización, Anti-corrupción, Salud y VIH/SIDA, Gobernanza, Embajada Países Bajos, en Lusaka
Sr. Jan van der Horst	Antiguo Especialista en Salud, Embajada Países Bajos, en Ouagadougou
Sr. Chris de Nie	Antiguo Especialista Educación en el Departamento de Desarrollo Social
Sr. Nkuruma Chama Kalaluka	Oficial Comercio e Inversiones, Consulado Honorario del Reino de los Países Bajos, en Lusaka
Sr. Paul Kuijper	Cónsul General Honorario de los Países Bajos, en Bolivia
Sra. María Jesus Largaespada	Antigua Especialista en Salud, Embajada Países Bajos, Managua
Sr. Paul Litjens	Jefe División África Central y Meridional, Antiguo Jefe de Cooperación al Desarrollo, Embajada Países Bajos, en Cotonou
Sra. Alejandra Marquez	Antigua Especialista temática en gobernanza, Embajada del Reino de los Países Bajos, en La Paz
Sra. Teddy Mcha	Asesora Senior Departamento Económico, Embajada

del Reino de los Países Bajos, en Dar es Salaam

Sr. Ron Muzert	Antiguo Embajador de los Países Bajos en Bolivia
Sr. Silmiraogo Nabalma	Cónsul Honorario, Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores, Ouagadougou
Sra. Hinke Nauta	Jefe Adjunto de Misión, Embajada Países Bajos, Dar es Salaam
Sr. Ernst Noorman	Antiguo Embajador, Embajada del Reino de los Países Bajos, en Ouagadougou
Dr. Rik Peeperkorn	Antiguo Especialista en Salud, Embajada del Reino de los Países Bajos, en Dar es Salaam
Sra. Delphine Pronk	Coordinadora Diplomatic Network
Sr. Jan Remijn	Oficial Senior de Políticas, Departamento de Africa Subsahariana
Sr. Jan Rinzema	Antiguo Macro Economista, Embajada del Reino de los Países Bajos, en Ouagadougou
Sr. Jaap Jan Speelman	Antiguo Jefe de Cooperación, Embajada del Reino de los Países Bajos, en Ouagadougou
Sra. Ardi Stoios-Braken	Antigua Jefe de Cooperación y Jefe de Misión, Embajada del Reino de los Países Bajos, en Lusaka
Sra. To Tjoelker	Antigua Especialista Género, Embajada del Reino de los Países Bajos, en Ouagadougou
Sra. Jeanette Trujillo	Antigua Especialista temática en gobernanza y género en la antigua Embajada del Reino de los Países Bajos, en La Paz
Sra. Alexandra Valkenburg	Jefe Adjunto de Misión, Embajada Países Bajos, Jefe de Cooperación al Desarrollo, Embajada del Reino de los Países Bajos, en Ciudad de Guatemala
Sr. Jan Jaap van der Velde	Antiguo Embajador neerlandés en Ciudad de Guatemala
Sr. Bert Vermaat	Antiguo Especialista Políticas y Gobernanza, Embajada del Reino de los Países Bajos, en Burkina Faso
Sra. Maria Villareal	Antigua Especialista temática en educación en la antigua Embajada del Reino de los Países Bajos, en La Paz
Sr. Marcel van Vlaanderen	Cónsul Honorario del Reino de los Países Bajos, Lusaka
Sra. Renet van der Waals	Antigua Jefe de Cooperación al Desarrollo, Embajada del Reino de los Países Bajos, en Dar es Salaam
Sr. Johan L.C. Van der Werff	Embajador de los Países Bajos, en Lima
Sr. Hans Wessels	Antiguo Jefe de Cooperación en la antigua Embajada del Reino de los Países Bajos, en Managua
Sra. Naomi Yorks	Segunda Secretaria en la Embajada del Reino de los Países Bajos, en San José
Sr. Leo van der Zwan	Antiguo Especialista en Educación, Embajada del Reino de los Países Bajos, en Lusaka

## **Bolivia**

Sr. Noel Aguirre Ledezma	Viceministro de Educación Alternativa y Especial, Ministerio de Educación de Bolivia
Sr. Antonio Aramayo Tejada	Director Ejecutivo, Fundación UNIR
Sr. Marcelo Barrón Rondón	Asesor Líder Políticas Públicas, coordinador de Eurosocial, SNV Bolivia
Sra. Christina Betancourt	Ministerio de Autonomías de Bolivia
Sra. Rebecca Borda	Oficial de Programas de Educación, Embajada de Suecia
Sr. Hernán Cabrera Marza	Ombudsman (Defensoría del Pueblo), Representante Departamento de Santa Cruz
Sr. Rodolfo Candia Castillo	Especialista en Planificación Estratégica, Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Públicas, Gobierno Autónomo del Departamento de Santa Cruz
Sra. Eliane Capobianco Sandoval	Abogada Brio Consultants, Santa Cruz
Sra. Carolina Floru	Oficial de Programa, Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA
Sr. Francisco Garcia	Primer Secretario, Jefe de la Sección de Cooperación, Delegación de la Unión Europea, en Bolivia
Sr. Jorge Julio Garrett Kent	Director País SNV Bolivia
Sra. Myragliha Giles Castillo	Directora General Gestión Financiera Externa, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), Ministerio de Planificación del Desarrollo
Sra. Barabara Jäggi	Jefe de Cooperación, COSUDE, Embajada de Suiza
Sra. Blanca Laguna de Vera	Jefe Cooperación Internacional. Ombudsman (Defensoría del Pueblo)
Sr. Sergio Martín-Moreno LLansó	Coordinador General de la Cooperación al Desarrollo, Embajada de España, en Bolivia
Sra. Monia Mendoza Esprella	Analista de Financiamiento Externo, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE)
Sra. Roxana Mojica Sandi	Directora Ejecutiva, Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia FAM
Sr. Gary O. Montaña	Asesor del Ministro de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Antiguo Oficial de Programas en la antigua Embajada del Reino de los Países Bajos, en La Paz
Sr. Andreas Preisig	Director Ejecutivo Internacional FAUTAPO
Sr. Bernardo Ramos Quino	Jefe de Finanzas, Ministerio de Educación de Bolivia
Sr. Godofredo Sandoval	Director Fundación PIEB
Sr. Juan Soria Acero	Director Nacional de Desarrollo Estratégico. Tribunal Supremo Electoral (TSE)

Sra. Conny Toornstra Sr. Nicolás Torres	Directora Regional ICCO América del Sur Jefe del Departamento de Finanzas, Ministerio de Educación, Departamento de Santa Cruz
Sra. Carla Valcarce Torrico	Coordinadora Nacional, Unidad Desarrollo de Capacidades, Fundación UNIR
Sra. Wilma Velasco Aguilar	Presidenta del Tribunal Superior Electoral FSE
<b>Burkina Faso</b>	
Prof. Augustin Loada	Ministro de Servicio Civil, Trabajo y Protección social, Director del Centre pour la Gouvernance Démocratique Burkina Faso.
Sr. Pascal Batjobo	Embajador, Director General de Relaciones Bilaterales, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Regional
Sr. Jean Bengaly	Director Europa, América, Oceanía el Caribe, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Regional
Sr. Lassané Kaboré	Director General, Dirección General de Cooperación, Ministerio de Economía y Finanzas
Sr. Amidou Ouedraogo	Director de of Cooperación bilateral, Dirección General de Cooperación, Ministerio de Economía y Finanzas
Sr. Halidou Ouedraogo	Director, Departamento de Estudios y Planificación, Ministerio de Economía y Finanzas
Dr. Seglaro Abel Somé	Secretario ejecutivo, Estrategia de Crecimiento acelerado y desarrollo sostenible (SCADD), Ministerio de Economía y Finanzas
Sr. Victor Arnold Dakissaga	Inspector del Tesoro, Gestión de la Política económica, of Departamento de Deuda Pública, Ministerio de Economía y Finanzas
Sr. Serge L.M.P. Toe	Jefe del Departamento de Monitoreo, Estudios de la Deuda Pública, Ministerio de Economía y Finanzas
Sr. David Bagnikoué Bazonga	Director de Proyección y Planificación Operacional (DGESS), Ministerio de Educación Nacional y Alfabetización
Sr. Sankara Seydou	Director DEP, Ministerio de Educación Nacional y Alfabetización
Sr. B. Bonaventura Segueda	Inspector Educación Primaria, Dirección General de Estudios Sectorales y Estadísticas, Ministerio de Educación Nacional y Alfabetización
Sr. Ibrahima Kaboré	Secretario permanente PDSEB, Ministerio de Educación Nacional y Alfabetización
Sr. Jean-Edmond Zida	Secretario permanente adjunto PDSEB, Ministerio de Educación Nacional y Alfabetización
Sra. Tafoya	PDSEB, Ministerio de Educación Nacional y Alfabetización
Sra. Alice Tiendrebeogo	Directora General, FONAEF
Sra. Emilienne P. Balima- Rouamba	Directora General adjunta, FONAEF
Sr. Emmanuel Mano	Director Administración y Finanzas, FONAEF
Prof. Banza-Baya	Director Instituto Nacional de Estadísticas y Demografía



Dr. S. Sylvain Dipama	Director General Estudios y Estadísticas
Dr. Dieudonné Eric Valea	Director Departamento de Monitoreo, Evaluación y Capitalización
Sr. Jean Charlemagne Yoda	Coordinador, Programa de Apoyo al Sector de Salud
Sr. Irisso Kagoné	Director de Formulación de Políticas / DGESS
Sr. Patrice Ali Coulibaly	Director General Salud, Ministerio de Salud
Sr. Moise Sanuidi	Departamento de Administración y Finanzas, Ministerio de Salud
Sr. Harouna Diarra	Oficial Contable PADS, Ministerio de Salud
Dr. Abdoulaye Alassane	Asistente técnico, Jefe Equipo 2, Jefe Monitoreo y Evaluación Enfoque sectorial (PNDS)
Sr. Laurant Kaboré	Specialista Educación, PNUD, antiguo Specialista Educación, Embajada del Reino de los Países Bajos, en Burkina Faso
Sr. Félix-Marie Yaméogo	Secretariado técnico de la Troika de Donantes
Sr. Sebego Mamadou	Secretariado técnico de la Troika de Donantes
Sr. Jean-Baptiste Le Hen	Representante residente Fondo Monetario Internacional
Sra. Miriam Diop	Gerente Programa Apoyo Presupuestario y POSEF
Sr. Ousmane Diaddié Haidara	Especialista Senior Salud, Banco Mundial
Sr. Claude B. Bationo	Oficial Senior Operaciones, Banco Mundial
Sr. Isiyaka Sabo	Economista Senior, Jefe de Unidad de Estrategías y Políticas, PNUD
Sr. Tankien Dayo	Macroeconomista, Grupo de Desarrollo Africano
Sr. Denis Garnier	Especialista Nutrición, UNICEF
Sr. Adama Traoré	Especialista Educación, UNICEF
Dr. Denis Muhoza	Especialista Salud, UNICEF
Michael Pulichino	Jefe de Economía y Sectores Sociales
Sra. Anne Joseph	Oficial Programas Economía y Sectores Sociales
Sra. Lyn Voegele	Primera Secretaria, Embajado del Gran Ducado de Luxemburgo
Sra. Charlotte Just	Jefe Adjunto de Misión, Royal Danish Embassy
Sr. Abdoulaye Ouedraogo	Programme Officer Macroeconomics, Education and HIV/AIDS, Real Embajada de Dinamarca
Sra. Dominique Crivelli	Directora Cooperación al Desarrollo, Agencia Suiza de Cooperación al Desarrollo
Sr. Jean Alexis Bancé	Gerente Programas, Agencia Suiza de Cooperación al Desarrollo
Sr. Ambroise Tapsoba	Gerente Programas, Agencia Suiza de Cooperación al Desarrollo
Sr. Luc Pince	Jefe de Ayuda, Embajada de Canadá
Sra. Margareta Kristianson	Jefe de Cooperación, Embajada de Suecia
Sr. Abdoulaye Sanou	Gerente Programa Finanzas Públicas, Embajada de Suecia
Sr. Bakary Kinde	Gerente Programa Finanzas Públicas y Descentralización
Prof. Augustin Loada	Director del Centre pour la Gouvernance Démocratique Burkina Faso

Sr. Claude Wetta	Director Ejecutivo, Réseau de Lutte Anti-Corruption (REN-LAC)
Sr. Harouna Sinon	Economista, Gestión de Programa, Réseau de Lutte Anti-Corruption (REN-LAC)
Sra. Aminata Kassé	Directora Nacional, Instituto Democrático Nacional Burkina Faso
Sr. Dany K. Ayida	Director Programa, Instituto Democrático Nacional Burkina Faso
Sr. Abdoulaye Diallo	Director Centre National de Presse Norbert Zongo (CNP NZ)
Sr. Justin Coulibaly	Especialista Comunicación, Centre National de Presse Norbert Zongo (CNP NZ)
Sr. Benjamin Zio	Director Interino SNV
Sr. Erik Boonstappel	Gerente Sector de Energía Renovable Energy, SNV
Sr. Issa Konda	Gerente Sector de Agricultura, SNV
Sr. Karim Savadogo	Asesor WASH, SNV
Sr. Raogo Antoine Sawadogo	President Laboratoire-Citoyennetés
Sr. R. Armand Joseph Kaboré	Secretario Permanente Laboratoire-Citoyennetés
Sra. Leontine Keijzer-Gango	Burkina Faso Platform

## **Guatemala**

Anónimo	ADP
Anónimo	ADP
Anónimo	AHPN
Anónimo	AHPN
Anónimo	AHPN
Anónimo	AHPN
Anónimo	CALDH
Sra. Christina Laur	Embajada de Canadá
Sra. Heidy Sandoval	CGC
Anónimo	CICIG
Anónimo	PCS
Sra. Stella Zervoudaki	Embajadora de la Unión Europea
Sra. Lieze Van Wymelbeke	Unión Europea
Sr. Juan María Jiménez Bravo	Unión Europea
Anónimo	FAFG
Anónimo	IIARS
Sr. Jaime Ordóñez	ICG
Anónimo	ICCPG
Anónimo	IÉPADES
Sra. Bárbara Quiñonez	Ministerio de Gobernación
Sr. Carlos José Arroyave Prera	Subdirector de Política Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores
Sra. Mayra Mirales	Ministerio Público (Cooperación Internacional)
Sr. Herber Morales	Ministerio Público (Cooperación Internacional)
Sr. Mario Azmitia Zaldaña	Ministerio de Relaciones Exteriores
Sra. Claudia Flores	Ministerio de Relaciones Exteriores

Sra. Silvia Porras	Organización de Estados Americanos
Sr. Kristof Smits	Oficial de Derechos Humanos de OHCHR
Sra. Barbara Manon Derks	SECAP
Sr. Raúl Bolaños	SEGEPLAN
Sra. Carmen María Marroquín	SEGEPLAN
Sra. Ericka Rodas	SEGEPLAN
Sr. Hans Magnusson	Embajada de Suecia
Sra. Lucy Turner	PNUD
Igor Garafulic	PNUD
Sr. Fernando Paredes	Banco Mundial
<b>Nicaragua</b>	
Sra. Blanca Yañez Minondo	AECID
Sra. Esmeralda Morales	Banco Central de Nicaragua
Sr. Freddy Ruiz	COSUDE
Sra. Ysabel Blanco	CIDA, Jefe de Cooperación
Sra. Nadia Prado	Embajada de Finlandia
Sr. Jesus del Barrio	Unión Europea, Jefe de Cooperación
Sr. Jorge Bastino	Unión Europea
Sra. Sandra Peña	Unión Europea
Sra. Isabel Tercero	Unión Europea
Sr. Han Marcel Kok	Anteriormente en la Embajada del Gran Ducado de Luxemburgo, en Managua
Sra. Dineke van den Oudenalder	HIVOS
Sra. Janieke Drent	ICCO
Sra. Mariecke van der Glas	ICCO
Anonymous	IPAS
Sr. Thierry Lippert	Embajada del Gran Ducado de Luxemburgo, en Managua
Sr. Norman Rodríguez	Dirección General de Crédito, Ministerio de Finanzas
Sr. Francis Rodríguez	Ministerio de Relaciones Exteriores
Sr. Ernesto Mejia-Fraña	Ministerio de Relaciones Exteriores
Sra. Scarlet Ortiz Guadamuz	Analista Cooperación al Desarrollo, Ministerio de Salud
Sr. Sergio Guerrero Solórzano	Director Finanzas, Ministerio de Salud
Sr. Manuel Rocha	Policía Nacional de Nicaragua
Sr. Sergio Mayorga	Policía Nacional de Nicaragua
Sr. Dra. Guadalupe Canales	Directora Ejecutiva PSI/PASMO
Sr. Markus Behrend	FPNU
Sr. David Orozco	FPNU
Sr. Raul Barrios	Banco Mundial

## **Tanzania**

Prof. Adolf F. Mkende	Secretario Permanente Adjunto, Ministerio de Finanzas
Sr. Emmanuel M. Tutuba	Comisionado Adjunto de Presupuesto, Ministerio de Finanzas
Sra. Mameltha K. Mutagwaba	Comisionada Adjunta Ayuda Bilateral, Ministerio de Finanzas
Sr. Peniel Lyimo	Director General Adjunto, Oficina de la Presidencia
Sr. Joseph E. Sokoine	Embajador, Director del Departamento de Europa y las Américas, Ministerio de Relaciones Exteriores Cooperación Internacional
Sr. Josibert Rubona	Director Políticas y Planificación, Ministerio de Salud y Bienestar Social
Sr. Andy O-Connell	Asesor APP, Ministerio de Salud y Bienestar Social
Sr. Claude John	Ministerio de Salud y Bienestar Social
Sra. Isabelle Wittoek	Jefe de Cooperación, Embajada del Reino de Bélgica
Sr. Cranmer Chiduo	Oficial Senior de Programas, BTC Tanzania, Agencia Bélgica de Desarrollo
Sra. Joanne Pindera	Analista Senior de Programas Analyst, Alta Comisión de Canadá
Sra. Michelle Roland, MD	Directora de País, CDC Tanzania
Sr. Sriyanjit Perera	Asesor HIS CTS Global Inc., Asignado a: Centro para Prevención y Control de Enfermedades, Tanzania
Sra. Mette Melson	Consejera Economía y Gestión Financiera Pública, Embajada de Dinamarca
Sra. Liz Taylor	Líder del Equipo ODM, DFID Tanzania
Sr. Eric Beaume	Jefe de Operaciones, Delegación de la UE en Tanzania
Sra. Kati Manner	Jefe de Cooperación, Embajada de Finlandia
Sra. Claudia Imwolde-Kraemer	Jefe de Cooperación, Embajada de la República Federal de Alemania
Sr. Pascal Kanyinyi	Oficial Senior de Proyectos Salud, KFW
Sra. Aran Corrigan	Asesora Senior de Governance, Irish Aid
Sra. Anne Kristin Hermansen	Jefe Adjunto de Misión, Real Embajada de Noruega
Sra. Maria van Berlekom	Jefe de Cooperación al Desarrollo, Embajada de Suecia
Dr. Sudha Sharma	Jefe Salud y Nutrición, UNICEF
Sra. Susna De, M.SC,MPH	Líder del Equipo de Sistemas de Salud, USAID
Dr. Rufaro R.Chatora	Representante de OMS para África
Dr. Festus Ilako	Director de País AMREF, Tanzania
Sr. Erwin Telemans	Oficial principal Ejecutivo CCBRT
Sr. John Ulanga	The Foundation for Civil society
Sra. Melissa Higbie	Directora de Programas, PSI Tanzania
Prof. Samuel Wangwe	Director Ejecutivo REPOA
Dr. Donald Mmari	Director de Investigación de Crecimiento y Desarrollo
Sr. Alison Muembei	Director de Finanzas y Administración, REPOA
Sr. Niko Pater	Director de País, SNV Tanzania
Sra. Julie Adkins	Asesora Senior Gobernanza Local, SNV Tanzania

## **Zambia**

Sr. Walubita Imakando	Director Cooperación al Desarrollo y Organizaciones Internacionales, Ministerio de Asuntos Exteriores
-----------------------	---

Sra. Monde F. Sitwala	Directora Adjunta Economía and Cooperación Técnica, Ministerio de Finanzas
Sr. Crane Muleya	Director del Departamento de M&E, Ministerio de Finanzas
Sr. Wamupu Akapelwa	Especialista M&E, Ministerio de Finanzas
Sra. Chasiya Kazembe	Economista Principal Coordinación de Donantes, Ministerio de Finanzas
Sra. Maris Wanyera	Comisionada Ayuda al Desarrollo y Cooperación Regional, Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico
Sr. William Nyundu	Economista Principal, Ministerio de Finanzas
Sra. Thokozile Ziwa	Economista, Ministerio de Finanzas
Dr. David C. Chakonta	Director General Autoridad Formación de Educación Técnica, Vocacional y Emprendimiento, Ministerio de Educación, Ciencia, Formación vocacional y Educación Temprana
Sr. Owen Mgemezulu	Director Planificación e Información, Ministerio de Educación, Ciencia, Formación vocacional y Educación Temprana
Sr. Charles Ndakala	Director Adunto Planificación e Información, Ministerio de Educación, Ciencia, Formación vocacional y Educación Temprana
Sr. Paul Mumba	Director Adjunto de Políticos, Ministerio de Salud
Sra. Tanya Zebroff	Asesora Educación Advisor, DFID
Sr. Aad Biesebroek	Jefe de Cooperación, Delegación de la UE en Zambia
Sr. Eric Beaume	Antiguo Jefe de Operaciones, Delegación de la UE en Zambia
Dr. Frank Hofmann	Jefe de Cooperación al Desarrollo, Embajada de la República Federal de Alemania
Sr. Christian Zoll	Consejero Cooperación al Desarrollo, Embajada de la República Federal de Alemania
Sr. Patrick McManus	Jefe de Cooperación al Desarrollo, Embajada de Irlanda
Sra. Miyanda Kwambwa	Asesora Senior de Educación, Embajada de Irlanda
Sr. Hans Peter Melby	Jefe Adjunto de Misión, Real Embajada de Noruega
Sr. David Wiking	Jefe de Cooperación Bilateral al Desarrollo, Embajada de Suecia
Sra. Eva Nathanson	Primera Secretaria Salud, Embajada de Suecia
Sra. Tara O'Connell	Jefe Educación, UNICEF
Sra. Given Mwanakatwe Daka	Especialista Educación, UNICEF
Sr. Munamuzunga Sikaulu	Especialista Educación, UNICEF
Sr. Golden Mwila	Director Finanzas, Administración y Recursos Humanos, Churches Health Association of Zambia
Sra. Agness Mumba Shipanuka	Directora Ejecutiva, FAWEZA
Sr. Costern Kanchele	Director Finanzas y Administración, FAWEZA

Evaluaciones e informes de investigación de la Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de la Política (IOB) publicadas entre 2012-2016  
*Evaluaciones publicadas antes de 2012 se puede encontrar en la página web de la IOB: [www.government.nl/foreign-policy-evaluations](http://www.government.nl/foreign-policy-evaluations) o [www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl).*

IOB no	Año	Título	ISBN
415	2016	The gaps left behind: An evaluation of the impact of ending aid	978-90-5328-484-1
414	2016	Voorkomen is beter dan genezen. Nederland en de WHO (2011-2015)	978-90-5328-482-7
412	2016	How to break the vicious cycle: Evaluation of Dutch development cooperation in the Palestinian Territories 2008-2014	978-90-5328-483-4
411	2016	Cultuur als kans. Beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid 2009-2014	978-90-5328-480-3
410	2015	Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde	978-90-5328-478-0
409	2015	Evaluation of the Matra Programme in the Eastern Partnership countries 2008-2014	978-90-5328-475-9
408	2015	Aided Trade: An evaluation of the Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (2005-2012)	978-90-5328-477-3
407	2015	Opening doors and unlocking potential: Key lessons from an evaluation of support for Policy Influencing, Lobbying and Advocacy (PILA)	978-90-5328-474-2
406	2015	Policy Review of Dutch Humanitarian Assistance, 2009-2014	978-90-5328-481-0
406	2015	Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014	978-90-5328-473-5
405	2015	Gender sense & sensitivity: Policy evaluation on women's rights and gender equality (2007-2014)	978-90-5328-471-1
404	2015	Renewable energy: Policy review on the Dutch contribution to renewable energy and development. Summary report	978-90-5328-476-6
404	2015	Met hernieuwde energie. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse	978-90-5328-472-8

		bijdrage aan hernieuwbare energie en ontwikkeling	
403	2015	Premises and promises: A study of the premises underlying the Dutch policy for women's rights and gender equality	978-90-5328-469-8
402	2015	Work in Progress: Evaluation of the ORET Programme: Investing in Public Infrastructure in Developing Countries	978-90-5328-470-4
401	2015	Evaluation of the MDG3 Fund: 'Investing in Equality' (2008-2011)	978-90-5328-468-1
400	2015	The Only Constant is Change: Evaluation of the Dutch contribution to transition in the Arab region (2009-2013)	978-90-5328-467-4
399	2015	Gender, peace and security: Evaluation of the Netherlands and UN Security Council resolution 1325	978-90-5328-465-0
398	2014	Navigating a sea of interests: Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2013	978-90-5328-460-5
397	2014	Riding the wave of sustainable commodity sourcing: Review of the Sustainable Trade Initiative IDH 2008-2013	978-90-5328-464-3
396	2014	Access to Energy in Rwanda. Impact evaluation of activities supported by the Dutch Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-463-6
395	2014	A strategic approach? Dutch coalition-building and the 'multi-bi approach' in the context of EU decision-making (2008-2012). Summary, main findings and issues for consideration	978-90-5328-462-9
395	2014	Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)	978-90-5328-462-9
394	2014	Autonomy, partnership and beyond: A counterfactual analysis of policy coherence for Ghana	978-90-5328-459-9
393	2014	Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie. Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013	978-90-5328-458-2
392	2014	Good things come to those who make them happen: Return on aid for Dutch	978-90-5328-456-8

		exports	
391	2014	Useful patchwork: Direct Funding of Local NGOs by Netherlands Embassies 2006-2012	978-90-5328-455-1
390	2014	Investeren in wereldburgerschap. Evaluatie van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO)	978-90-5328-454-4
389	2014	In search of focus and effectiveness: Policy review of Dutch support for private sector development 2005-2012 (extensive summary)	978-90-5328-461-2
389	2014	Op zoek naar focus en effectiviteit. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor Private Sector Ontwikkeling 2005-2012	978-90-5328-451-3
388	2013	Évaluation d'impact des foyers améliorés au Burkina Faso : Étude de l'impact de deux activités bénéficiant du soutien du Programme de promotion des énergies renouvelables	978-90-5328-452-0
388	2013	Impact evaluation of improved cooking stoves in Burkina Faso: The impact of two activities supported by the Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-449-0
387	2013	Between Ambitions and Ambivalence: Mid-term Evaluation SNV Programme 2007-2015	978-90-5328-448-3
386	2013	Evaluation issues in financing for development: Analysing effects of Dutch corporate tax policy on developing countries.	978-90-5328-447-6
385	2013	Economic diplomacy in practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America	978-90-5328-446-9
384	2013	Achieving universal access to sexual and reproductive health and rights: Synthesis of multilateral contribution to advancing sexual and reproductive health and rights (2006-2012)	978-90-5328-445-2
383	2013	NGOs in action: A study of activities in sexual and reproductive health and rights by Dutch NGOs	978-90-5328-444-5



382	2013	Buscando novas relações : Avaliação da política externa dos Países Baixos para a América Latina. Informe especial sobre o Brasil	978-90-5328-453-7
382	2013	En busca de nuevas relaciones: Evaluación de la política exterior de los Países Bajos en América Latina. Resumen del informe principal	978-90-5328-450-6
382	2013	Op zoek naar nieuwe verhoudingen. Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika	978-90-5328-443-8
381	2013	Balancing Ideals with Practice: Policy evaluation of Dutch involvement in sexual and reproductive health and rights 2007-2012	978-90-5328-442-1
380	2013	Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?	978-90-5328-441-4
379	2013	Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht	978-90-5328-440-7
378	2013	Public private partnerships in developing countries. A systematic literature review	978-90-5328-439-1
377	2013	Corporate Social Responsibility: the role of public policy. A systematic literature review of the effects of government supported interventions on the corporate social responsibility (CSR) behaviour of enterprises in developing countries	978-90-5328-438-4
376	2013	Renewable Energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries	978-90-5328-437-7
375	2013	The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)	978-90-5328-436-0
374	2013	Working with the World Bank. Evaluation of Dutch World Bank policies and funding 2000-2011	978-90-5328-435-3
373	2012	Evaluation of Dutch support to human rights projects. (2008-2011)	978-90-5328-433-9
372	2012	Beziehungen, Ergebnisse und Ertrag:	978-90-5328-

		Evaluierung der Zusammenarbeit in der Benelux-Union aus niederländischer Perspektive. Hauptkenntnisse und Anregungen	431-5
372	2012	Relations, résultats et rendement. Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas	978-90-5328-434-6
372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5
371	2012	Convirtiendo un derecho en práctica. Evaluación de impacto del programa del cáncer cérvico-uterino del Centro de Mujeres Ixchen en Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-432-2
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5
369	2012	Budget support: Conditional results – Review of an instrument (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	979-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	979-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek.	978-90-5328-420-9

*Si quiere recibir una publicación en forma impresa, por favor mande un correo electrónico a [IOB@minbuza.nl](mailto:IOB@minbuza.nl), en que indica el título y el número IOB.*

Publicado por:  
Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores  
Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de la Política (IOB)  
Apartado Postal 20061 | 2500 EB La Haya | Países Bajos

[www.government.nl/foreign-policy-evaluations](http://www.government.nl/foreign-policy-evaluations)  
[www.iob-evaluatie.nl/en](http://www.iob-evaluatie.nl/en)  
[www.twitter.com/IOBevaluatie](https://www.twitter.com/IOBevaluatie)  
[www.oec.org/derec](http://www.oec.org/derec)

Foto Capítulo 1: Mujeres de varia organizaciones por los derechos de las mujeres, en el Día Internacional de la Mujer (Nicaragua, 2015). Foto: Esteban Felix (AP Photo)

Foto Capítulo 2: Taller de Alfabetización para Adultos en Burkina Faso. Foto: FONAEF

Mapa Capítulo 3: Mapa de los países socios y los países afectados por la salida.

Foto Capítulo 4: El Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, durante su toma de posesión en compañía de Hugo Chávez, Presidente de Venezuela, y Evo Morales, Presidente de Bolivia. Foto: Tomas Stargardter (Polaris / Hollandse Hoogte).

Foto Capítulo 5: La Ministra de Finanzas de Burkina Faso, Rosine Coulibaly, durante su intervención en las Reuniones de Primavera del Banco Mundial/FMI (2016). Foto: Jose Luis Magana (AP Photo).

Foto Capítulo 6: Documentos sobre violaciones de derechos humanos recuperados en los Archivos Policiales de la Policía Nacional (AHPN, Guatemala). Foto: Caspar Lobbrecht.

Foto Capítulo 7: CCBRT: Bebé en tratamiento 'casting' por pie zambo, en Tanzania. Foto: Sala Lewis

Foto Capítulo 8: Jóvenes mujeres recibiendo libros de la biblioteca móvil de FAWEZA (Zambia). Foto: FAWEZA

Foto Capítulo 9: Entrada de la antigua Embajada del Reino de los Países Bajos, en Guatemala. Foto: Roel Burgler (Hollandse Hoogte).