

Evaluación de la implementación de la Declaración de París

Actualización de estudios de donantes de la Fase 1

BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO

Resumen Ejecutivo

El presente documento resume la actualización del estudio de la oficina central del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), que evalúa la aplicación de la Declaración de París (DP).¹ El estudio de la fase I se llevó a cabo en 2007 y se publicó en 2008.² La administración del BAsD respondió positivamente a las conclusiones y recomendaciones del estudio de la Fase 1. El BAsD (i) visibilizó la aplicación de la DP mediante planes de acción internos, notas informativas y encuestas de seguimiento sobre los compromisos de París y Accra en los países socios; (ii) estableció puntos focales en sus oficinas centrales para la gestión dirigida a los resultados de desarrollo y la eficacia de la ayuda; (iii) incrementó el uso de los enfoques basados en programas; (iv) intensificó la orientación y la capacitación del personal sobre los principios de la DP; y (v) incrementó los recursos humanos y presupuestarios para las operaciones, incluidas las misiones residentes.

1 BAsD. 2011. *Evaluación conjunta de la Declaración de París, Fase 2. Actualización del estudio de la oficina central*, borrador, Manila.

Estudio especial de evaluación, Evaluación de la Declaración de París, oficina central del BAsD. Se está terminando de elaborar el informe completo.

2 BAsD. 2008. *Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París en el Banco Asiático de Desarrollo: Estudio de un socio de desarrollo para una evaluación conjunta de la OCDE-CAD*. Manila (febrero).

<http://www.adb.org/Documents/SES/REG/SST-REG-2008-03/SST-REG-2008-03.asp>
Se presentó al Foro de Alto Nivel de Accra, en septiembre de 2008. El estudio de la actualización fue de carácter documental y consistió en revisar cuidadosamente los documentos relevantes del BAsD y los resultados de la encuesta de seguimiento, así como otra literatura relacionada con la eficacia de la ayuda. Se complementó con un cuestionario de encuesta de las misiones residentes del BAsD y con entrevistas a varios miembros representativos del personal, la administración y los miembros de la junta del BAsD.

Contexto (P1 de la Evaluación de la Declaración de París [PDE por su sigla en inglés])

Los cinco principios de la DP (apropiación, alineación, armonización, gestión dirigida a los resultados y responsabilidad recíproca) destacaron varias de las iniciativas y de los enfoques del BAsD que ya estaban en marcha. En 2001, el BAsD presentó un marco estratégico de largo plazo 2001-2015 para ayudar a reducir la pobreza y promover el crecimiento económico, y en 2004 una estrategia mejorada de reducción de la pobreza, que enfatizaba la importancia de la apropiación nacional y de la alineación de su ayuda con las prioridades de desarrollo de los países socios y con la armonización de la ayuda. La apropiación, alineación y armonización nacional de la ayuda y la orientación hacia los resultados se acentuaron aún más después de que adoptó la DP en 2005.

En 2005, el BAsD empezó a aplicar estrategias nacionales de asociación orientadas hacia los resultados que finalmente se han incorporado. En 2006, realizó algunos ajustes en su organización interna con el fin de responder mejor a los cambios en las oportunidades y los desafíos al prestar su asistencia en la región. También presentó un plan de acción de 3 años (2006-2008) para la gestión dirigida a los resultados de desarrollo (GdRD). En 2008 se presentó un nuevo marco estratégico a largo plazo (2008-2020), también llamado Estrategia 2020, junto con un marco de resultados a nivel institucional para supervisar la aplicación de la estrategia y sus efectos.

Los factores clave que impulsan la ayuda y la eficacia del desarrollo se pueden resumir como las necesidades nacionales, la posibilidad de reducir los costos de transacción y mejorar la eficacia institucional, y la mayor conciencia de la transparencia en las políticas, los procedimientos y la responsabilidad de los actores para obtener resultados de desarrollo. Trabajar con otros socios de desarrollo es importante para los bancos de desarrollo regionales como el BasD, pues se necesita juntar recursos para satisfacer las enormes necesidades de financiamiento de los países socios para reducir la pobreza y mejorar el bienestar de la población de manera sostenible. Otro factor importante es el apoyo constante de la Junta Directiva y la Administración dentro de su estructura y también en sus países socios. Por otro lado, la capacidad institucional y variable voluntad política de los países socios, y los factores exógenos como las catástrofes naturales, las crisis económicas y los conflictos políticos, limitaron con frecuencia el progreso en la aplicación de la DP.

Proceso y resultados intermedios (P2 de la PDE)

El BAsD ya ha aplicado sustancialmente los compromisos de la DP y el AAA. La DP resultó útil para mejorar su eficacia en la prestación de ayuda. En el ámbito de la gestión dirigida a los resultados de desarrollo, son mucho más pronunciados el aumento de los esfuerzos y la conciencia. Se están llevando a cabo iniciativas para satisfacer las deficiencias observadas hasta ahora en las tres áreas clave: el sistema nacional de adquisición, la previsibilidad de la ayuda y los enfoques basados en programas.

El BAsD ha apoyado a sus países socios con asistencia técnica en la formulación o elaboración de sus estrategias nacionales de desarrollo y planes maestros de desarrollo sectorial, con el fin de contribuir a mejorar la **apropiación** en los proyectos financiados mediante la ayuda. Desde 2005, su estrategia nacional de asociación y planes de negocios se han ido alineando cada vez más con las prioridades de desarrollo de los países socios. La **alineación** se ha reforzado aún más en el marco del procedimiento institucional recientemente coordinado, que entró en vigor en enero de 2010. La alineación de la estrategia nacional de asociación con la estrategia nacional de desarrollo es un requisito del proceso institucional del BAsD, y sus departamentos operativos se adhieren a ella. En 2009, el 89% de los desembolsos de ayuda del BAsD se reflejaron en los presupuestos nacionales de los países socios.

Alrededor del 53% del programa de asistencia técnica en 2009 (frente a la meta del 50% del indicador 4) se coordinó con el programa de fortalecimiento de las capacidades de los países socios. Sólo en siete de los países socios encuestados hubo una calificación inferior al 50%.

El BAsD ha alentado y ayudado a sus países socios con asistencia técnica para mejorar los sistemas nacionales (5a y

5b, Matriz N° 2.iii de la PDE). Asimismo, utiliza cada vez más sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas (PFM por su sigla en inglés), para lo cual se basa en los mecanismos institucionales existentes más que en un grupo de distintos especialistas en gestión financiera. En 2009, el 92% de la ayuda utilizó los sistemas nacionales de PFM. En 2009, los problemas estructurales impedían adoptar un sistema nacional de PFM para sólo 5 países. Además también ayuda a algunos de estos países socios a reforzar su capacidad de PFM. En 2009, solamente utilizó los sistemas nacionales de adquisición para el 45% del desembolso de ayuda, lo cual fue inferior al 59% de 2008 (frente a la meta del 78% del desembolso de ayuda mediante el uso de los sistemas nacionales de PFM). Se trata de un déficit importante. El BAsD está pretando asistencia técnica (de \$1,3 millones de dólares) para fomentar mejoras en la colaboración, el diálogo sobre políticas, el intercambio de conocimientos y el fortalecimiento de las capacidades de los países socios para reformar y llevar a cabo las adquisiciones.

Toda la ayuda se canaliza a través de los sistemas presupuestarios nacionales (Indicador 7 y Matriz 2.vi de la PDE). El BAsD tiene un sistema de planes de negocios renovables de 3 años para las operaciones nacionales (los programas de asistencia), que proporciona una indicación de probables aprobaciones y desembolsos. Hace aproximadamente 5 años, se introdujo un servicio de financiamiento de varios tramos para los programas de inversión, préstamos para programas de un solo tramo y enfoques sectoriales. Se han simplificado las condicionales de los programas de asistencia y se ha fortalecido la apropiación nacional. En 2009, el 77% de los desembolsos de ayuda se entregaron y registraron con éxito en los sistemas de contabilidad de los 25 países socios encuestados, por debajo del 84% de hace un año y sin llegar al objetivo del 89% para el año 2010. Únicamente alcanzó el objetivo en 10 de sus países socios. Toda la ayuda está desvinculada (Indicador 8). Sin embargo, la Carta Constitutiva del BAsD exige la adquisición de bienes y servicios de sus países miembros. En los casos donde se considera necesario adquirirlos en los países no miembros, la Junta Directiva puede conceder una exención.

Armonización (Indicador 6, Matriz N° 2.iv y v de la PDE). El BAsD solamente utiliza unidades de ejecución de proyectos (UEP) paralelas en unos pocos casos. La cantidad de unidades de ejecución se redujo de 11 en 2008 a 5 en 2009. En 2009, se ejecutó el 54% de sus misiones de campo en colaboración con otros socios de desarrollo; una mejora significativa respecto del año anterior (44%). Alrededor del 63% del trabajo analítico en el ámbito nacional se llevó a cabo conjuntamente con otros socios de desarrollo.

La administración de los proyectos de ayuda se ha ido delegando cada vez más hacia las misiones residentes y las oficinas de campo (Matriz N° 2.vii de la PDE). El objetivo a nivel institucional para el año 2012 es del 43%. Las oficinas de campo formulan la estrategia nacional y los planes operativos de negocios, salvo en unos pocos casos donde las oficinas de campo aún no están establecidas.

Gestión dirigida a los Resultados (Indicador 11). En 2005 se puso a prueba por primera vez la mejora de la orientación a los resultados de la estrategia de asistencia nacional y los programas del BAsD. También se introdujo un plan de acción para aplicar la gestión dirigida a los resultados de desarrollo, y se empezó a incorporar la GdRD en la gestión institucional y operaciones de asistencia. Desde 2008, se ha dado seguimiento a los resultados institucionales, e informa de los resultados mediante sus informes anuales de Revisión de la Eficacia del Desarrollo (DEfR por su sigla en inglés). Se está adoptando la DEfR como herramienta de gestión. En reconocimiento del margen de mejora que existe en su cobertura y rigor, se prevé para 2012 la revisión del marco de resultados a nivel institucional. El BAsD proporciona asistencia técnica con el fin de fortalecer las capacidades de los países socios en desarrollo para planificar, administrar y aplicar estrategias nacionales orientadas hacia los resultados (Indicador 10a y 10b, Matriz Nº 2.ix de la PDE). Se ha desarrollado una red de comunidades para la práctica de la gestión dirigida a los resultados de desarrollo. El Fortalecimiento de las Capacidades para la Eficacia del Desarrollo proporciona nuevas oportunidades en este aspecto.

La responsabilidad recíproca (Matriz 2.x de la PDE). El marco de los resultados a nivel institucional ha mejorado la orientación del BAsD hacia los resultados de desarrollo y la responsabilidad. La rendición de cuentas por medio del informe anual, el DEfR y el informe anual de revisión de la evaluación han mejorado la transparencia, la conciencia pública y la responsabilidad de la institución.

El BAsD lleva a cabo consultas regulares con las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil (ONG y OSC) sobre la formulación de estrategias nacionales y planes operativos de asistencia y sobre la preparación de los proyectos de asistencia. La experiencia demuestra que dicha cooperación mejora la eficacia, calidad y sostenibilidad de las actividades asistidas. Los mecanismos de responsabilidad incluyen un panel de revisión de cumplimiento, una oficina de integridad, un auditor general, una evaluación independiente y la divulgación pública.

Resultados de Desarrollo (P3 de la PDE)

El proceso y los resultados intermedios obtenidos por el BAsD que ya mencionados indican que tienen el potencial para con-

tribuir a los resultados de desarrollo de su asistencia a largo plazo. Se prevén más avances en el sistema nacional de adquisiciones, la previsibilidad de la ayuda y los enfoques basados en programas. La DP proporcionó un nuevo impulso para mejorar la eficacia de la prestación de ayuda mediante una mayor apropiación nacional, la simplificación y armonización de la modalidad y los procedimientos de ayuda, y la gestión dirigida a los resultados del proceso de desarrollo. Al igual que otros bancos multilaterales de desarrollo, el BAsD ha participado activamente en las actividades de la DP, ha apoyado a sus países socios en diversos aspectos de la aplicación, y por su parte ha aplicado varios de los principios en sus procesos institucionales. Su experiencia indica que la GdRD puede resultar muy útil al planificar y gestionar la prestación de la ayuda.

En el sector de la educación resultó evidente la aplicación exitosa de los principios de la DP; por ejemplo, la agrupación de los recursos de varios donantes y la simplificación de los procedimientos, tales como un punto focal en común en los países socios para los organismos de ayuda asociados (P3a de la PDE). La DP alentó aún más a reducir la pobreza, además de otras iniciativas internacionales y objetivos de desarrollo, incluidos los ODM (P3b de la PDE). En algunos casos se ha experimentado un aumento de la concientización y un fortalecimiento de las capacidades relacionadas mediante la adopción de los planes nacionales de desarrollo orientados hacia los resultados, las estrategias nacionales de asociación y la administración de carteras (P3c). Los países socios aún pueden desempeñar una función más activa e importante en la promoción de la responsabilidad recíproca en la asistencia técnica y otras aplicaciones de la ayuda. Los organismos de ayuda asociados aún necesitan armonizarse más.

La ayuda es todavía importante en el proceso del desarrollo económico de la región de Asia-Pacífico. El ahorro de los costos es un incentivo importante en la armonización y prestación de la ayuda. El enfoque sectorial puede ser útil para agrupar los recursos y prestar una ayuda con menores costos de transacción para los Gobiernos receptores. Los cinco principios de la DP siguen siendo relevantes en la prestación de la ayuda, donde la gestión dirigida a los resultados cumple una función importante, ya que genera una sinergia con los demás principios de la DP.